

<https://helda.helsinki.fi>

Säätelytaakan arviointi ja vähentäminen

Rantala, Kati Elina

Valtioneuvoston kanslia

2018-03

Rantala , K E , Ahonen , P P , Alasuutari , N K , Kauppila , J , Kautto , P , Kuokkanen , K E , Römpötti , E , Saarenpää , K , Tala , J & Uusikylä , P 2018 , Säätelytaakan arviointi ja vähentäminen . Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja , Nro 27/2018 , Valtioneuvoston kanslia , Helsinki . < <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-531-0> >

<http://hdl.handle.net/10138/234473>

publishedVersion

Downloaded from Helda, University of Helsinki institutional repository.

This is an electronic reprint of the original article.

This reprint may differ from the original in pagination and typographic detail.

Please cite the original version.

Kati Rantala, Pertti Ahonen, Noora Alasuutari, Jussi Kauppila,
Petrus Kautto, Kanerva Kuokkanen, Essi Römpötti, Karolina
Saarenpää, Jyrki Tala, Petri Uusikylä

Säätelytaakan arviointi ja vähentäminen

Maaliskuu 2018

Valtioneuvoston selvitys-
ja tutkimustoiminnan
julkaisusarja 27/2018

KUVAILULEHTI

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtioneuvoston kanslia, 20.03.2018		
Tekijät	Kati Rantala, Pertti Ahonen, Noora Alasuutari, Jussi Kauppila, Petrus Kautto, Kanerva Kuokkanen, Essi Römpötti, Karolina Saarenpää, Jyrki Tala, Petri Uusikylä		
Julkaisun nimi	Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 27/2018		
Asiasanat	Sääntely, sääntelytaakka, arviointi, vaikutukset, yritykset, kansalaistointi, kansalainen, viranomaiset		
Julkaisuaika	Maaliskuu, 2018	Sivuja 212	Kieli suomi
Tiivistelmä			

Tutkimuksessa on pyritty tuottamaan kattava, realistinen ja moniulotteinen *yleiskuva* sääntelytaakasta Suomessa. Eri-tyisenä tavoitteena on ollut tunnistaa yrityksiin, kansalaistoimintaan ja yksittäisten ihmisten viranomaisasiointiin kohdistuvan turhan taakan keskeisimmät lähteet. Turhaa sääntelytaakkaa syntyy mm. seuraavista tekijöistä: epäselvä ja nopeasti muuttuva sääntely, ristiriitaiset ja päällekkäiset vaatimukset, kohtuuttoman raskaat menettelytavat asioinnissa viranomaisten kanssa ja sääntelyn epäyhtenäinen toimeenpano. Edes summittaisen ja uskottavan, numeerisen kokonaisarvion antaminen sääntelytaakasta ilman laajoja varaumia on mahdotonta. Tulosten mukaan 1) sääntelytaakka on epämääräinen käsite, mutta ilmiönä moniulotteinen, 2) sääntelytaakan mittaaminen on vaikeaa, 3) sääntelyn hallinta ja ongelmat toimeenpanossa muodostavat keskeisen osan sääntelytaakkaa, 4) kohdetahojen kokemukset sääntelytaakasta ovat monimuotoisia. Raportissa esitetään 15 kehittämissuositusta koskien sääntelytaakan kohdentumista, sääntelyn toimeenpanoa ja lainvalmisteluprosesseja.

Liite 1 Yrittäjille suunnattu työpaja: yhteenveto tuloksista

Liite 2 Kyselylomake yritysten edustajille

Liite 3 Norminpurkuun liittyvät säädöshankkeet eri hallinnonaloilla

Liite 4 Sääntelytaakan arviointimetodit: täydentävää tarkastelua

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2016 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa (tietokayttoon.fi).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare & utgivningsdatum	Statsrådets kansli, 20.03.2018		
Författare	Kati Rantala, Pertti Ahonen, Noora Alasuutari, Jussi Kauppila, Petrus Kautto, Kanerva Kuokkanen, Essi Römpötti, Karolina Saarenpää, Jyrki Tala, Petri Uusikylä		
Publikationens namn	Utvärdering och minskade av regleringsbördan		
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 27/2018		
Nyckelord	Reglering, regleringsbörda, utvärdering, konsekvenser, företag, medborgaraktivitet, medborgare, myndigheter		
Utgivningsdatum	Mars, 2018	Sidantal 212	Språk finska
Sammandrag			

I denna forskning har man strävat efter att skapa en omfattande, realistisk och mångsidig helhetsbild av regleringsbördan i Finland. Ett särskilt syfte har varit att identifiera källor av regleringsbördan som är inriktad mot företag, medborgare och administrativa förfaranden av individer. Med regleringsbördan hänvisar man till belastningen som orsakas av bl.a. följande faktorer: otydlig och snabbt förändrande reglering, motstridiga och överlappande krav, orimligt tunga tillvägagångssätt i förfaranden med myndigheter och oenhetligt verkställande av reglering. Inte ens en ungefärlig numerisk helhetsuppskattning låter sig göras på ett trovärdigt vis utan breda reservationer. Denna forskning ger följande resultat: 1) regleringsbördan är ett vagt koncept men ett mångsidigt fenomen, 2) Det är svårt att mäta regleringsbördan, 3) Behärskning av reglering och problem i verkställandet utgör en central del av regleringsbördan, 4) Aktörer som är föremål för reglering har mångfaldiga upplevelser av regleringsbördan. I rapporten ges 15 utvecklingsförslag gällande riktningsändring av regleringsbördan, verkställandet av reglering och lagberedningsprocesser.

Bilaga 1 Workshop riktad till företagare: sammanfattning av resultat

Bilaga 2 Enkät till representanter av företag

Bilaga 3 Lagstiftningsprojekt relaterade till avreglering på olika förvaltningsområden

Bilaga 4 Utvärderingsmetoder för regleringsbördan: kompletterande granskning

Den här publikationen är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2016 (tietokayttoon.fi/sv).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

DESCRIPTION

Publisher and release date	Prime Minister's Office, 20.03.2018		
Authors	Kati Rantala, Pertti Ahonen, Noora Alasuutari, Jussi Kauppila, Petrus Kautto, Kanerva Kuokkanen, Essi Römpötti, Karolina Saarenpää, Jyrki Tala, Petri Uusikylä		
Title of publication	Evaluating and reducing regulatory burdens		
Name of series and number of publication	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 27/2018		
Keywords	Regulation, regulatory burden, impact, business, civic activity, citizen, public authorities		
Release date	March, 2018	Pages 212	Language Finnish

Abstract

The aim of the study is to provide a comprehensive, realistic and a multidimensional overview of regulatory burdens in Finland. A special aim has been to identify the most relevant sources of unnecessary burdens on businesses, civic activity and individuals. The following factors, for example, create unnecessary regulatory burdens: ambiguous and rapidly changing regulation, contradictory and overlapping requirements, excessively burdensome procedures for dealing with the authorities, and inconsistent implementation of regulation. It is impossible to give a credible, numerical overall assessment of regulatory burdens without broad reservations. According to the results, 1) the concept of regulatory burden is vague but the phenomenon is multidimensional; 2) it is difficult to measure regulatory burdens; 3) problems in implementation and in the management of regulation form central aspects of regulatory burdens; 4) the experiences of regulatory burdens by target groups are complex. The report presents 15 proposals on ways to reduce or avoid regulatory burdens, including notions on implementation and legislative drafting.

Appendix 1 Workshop for business representatives: a summary of the results

Appendix 2 Questionnaire for business representatives

Appendix 3 Legislative projects on norm reduction in various administrative sectors

Appendix 4 Evaluation methods for regulatory burdens: complementary review

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2016 (tietokayttoon.fi/en).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.



SISÄLLYS

Esipuhe	7
Tiivistelmä.....	8
1. TAUSTA JA TAVOITTEET	15
1.1 Sääntelytaakka ajan hengen ilmiönä	15
Lisääntyvänä kiinnostuksena sääntelytaakan vähentäminen	15
Sääntelytaakan ja sen tarkastelun monimuotoisuus	16
1.2 Tutkimuksen toteuttaminen.....	18
Sääntelytaakan arvioinnin haaste.....	18
Tutkimuksen yleiset tavoitteet.....	18
Aineistot ja menetelmät	20
2. SÄÄNTELYTAAKAN ARVIOINNIN LÄHTÖKOHTIA.....	23
2.1 Sääntelytaakka osana säädöspolitiikkaa	23
Taustaa	23
Sääntelyn ja sääntelytaakan käsitteet	24
Sääntelytaakka ja sääntelyn myönteiset vaikutukset	25
Sääntelytaakan arviointi ja paremman sääntelyn periaatteet	26
Norminpurku ja sääntelyn sujuvoittaminen osana Sipilän hallituksen toimintaa	28
Lopuksi.....	30
2.2 Sääntelytaakan käsite, sisältö ja hallitseminen	31
Taustaa sääntelytaakan tarkastelulle	31
Sääntelyn kustannukset osana sääntelytaakkaa.....	32
Sääntelyn toimeenpano sääntelytaakan osana	34
Sääntelytaakka ja lakien teknisen laadun ongelmat.....	36
Sääntelytaakan subjektiivis-psykologiset osatekijät	37
Yleiskuva säädöspolitiikan välineistä sääntelytaakan hallitsemiseksi	38
Kooste sääntelytaakan eri kerrostumista ja hallitsemisstrategioista	43
2.3 Sääntelytaakat arviointimetodisena haasteena	45
Sääntelytaakkojen arviointiin sovellettavien metodien kokonaisuhteudet	45
Kustannus-hyötyanalyysi sääntelytaakkojen arvioinnin kannalta	46
Sääntelytaakkojen arviointiin käytettävissä olevat metodit.....	47
Metodien ongelmat ja ongelmien korjauspyrkimykset	50
Johtopäätökset.....	51

3. ANALYYSI YRITYKSIIN KOHDISTUVASTA SÄÄNTELYTAAKASTA	54
3.1 Taustaa	54
Hallinnollista taustaa	54
Yrityksille suunnattu työpaja	56
3.2 Yritysten näkemyksiä sääntelytaakasta: kyselyn tuloksia	58
Aineisto ja analyysi	58
Analyysin tulokset	59
Johtopäätökset.....	72
3.3 Yrityksiin kohdistuva sääntelytaakka hallituksen esityksissä	75
Analyysin tausta ja tavoitteet	75
Aineistot ja analyysimenetelmät	75
Analyysin tulokset	76
Johtopäätökset.....	81
 4. SÄÄNTELYTAAKAA AIHEUTTAVAT TEKIJÄT: tapaustarkasteluna	
ympäristönsuojelu	83
4.1 Taustaa	83
Tarkastelun näkökulma.....	83
Aineisto	84
4.2 Taakkaa aiheuttavia tekijöitä sääntelyn tavoitteenasettelussa ja valmistelussa	85
EU-sääntely ja sääntelytapa	85
Erityisintressien vaikutus sääntelyn lisäämiseksi ja ylläpitämiseksi	86
Sääntelyharhat.....	86
Sääntelyn institutionalisoituminen.....	87
4.3 Taakkaa aiheuttavia sääntelyrakenteita	89
Ympäristösääntelyn monitasaisuus	89
Yleisten normien ylikattavuus	89
Tapauskohmainen harkinta lupamenettelyssä	90
Laaja osallisuuden käsite ja osallistumisen käytännöt	92
Tiedontuotantoa ja raportointia koskevat velvoitteet	93
Tiivistelmä	94
 5. ANALYYSI IHMISIIN KOHDISTUVASTA SÄÄNTELYTAAKASTA.....	95
5.1 Taustaa	95
5.2 Kansalais- ja vapaaehtoistoiminta ja sääntely	97
Aiemmat selvitykset ja tutkimukset aiheesta	97
Kansalaistyöpajan tulokset	100
Johtopäätökset.....	102

5.3 Yksittäisten kansalaisten kohtaamat asiointiprosessit.....	104
Kansainväliset esimerkit kansalaisten asiointiprosesseista ja sääntelytaakasta	104
Viranomaisasiointi Suomessa: luvat, etuudet, palvelut, oikeudelliset prosessit	107
Johtopäätökset.....	112
5.4 Ihmisiin kohdistuva sääntelytaakka hallituksen esityksissä.....	114
Analyysin tausta ja tavoitteet	114
Aineistot ja analyysimenetelmät	114
Analyysin tulokset	115
6. Yhteenveto ja johtopäätökset	120
6.1 Tutkimusasetelma.....	120
Tutkimushankkeen yleiset tavoitteet.....	120
Aineistot ja menetelmät	121
6.2 Yleiskuva sääntelytaakasta	122
Sääntelytaakka käsitteenä ja ilmiönä	122
Sääntelytaakan hallinnointi	123
Yrityksiin kohdistuva sääntelytaakka	125
Kansalaistoimintaan ja ihmisiin kohdistuva sääntelytaakka	126
Euroopan unioni sääntelytaakan aiheuttajana.....	127
Sääntelytaakan suhde sääntelyn myönteisiin vaikutuksiin	128
6.3 Kehittämis ehdotukset	131
Yleisiä näkökohtia turhan sääntelytaakan vähentämiseen.....	131
Lainsäädännön laatu ja arviointi	132
Sääntelyn toimeenpano	134
LIITE 1: Yrittäjille suunnattu työpaja: yhteenveto tuloksista	135
LIITE 2: Kyselylomake yritysten edustajille	149
LIITE 3: Norminpurkuun liittyvät säädöshankkeet eri hallinnonaloilla	155
LIITE 4: Sääntelytaakan arviointimetodit: täydentävää tarkastelua	159
LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA	198

ESIPUHE

Tämä julkaisu on VN Teas -rahoitteisen tutkimus- ja selvityshankkeen ”Eroon turhasta sääntelystä – sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen” loppuraportti. Hankkeen tarkoituksena oli muodostaa mahdollisimman kattava, realistinen, suuntaa-antava ja moniulotteinen yleiskuva sääntelytaakasta Suomessa. Hanke oli käynnissä 1.6.2016 – 28.2.2018, ja se toteutettiin Helsingin yliopiston (Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti), Suomen ympäristökeskuksen ja Frisky & Anjoyn välisenä konsortiona. Helsingin yliopistosta hankkeessa olivat mukana tutkimusjohtaja Kati Rantala (hankkeen johtaja), emeritusprofessori Jyrki Tala, tutkijatohtori Katernva Kuokkanen sekä tutkimusavustajat Noora Alasuutari ja Karolina Saarenpää. Suomen ympäristökeskuksesta hankkeeseen osallistuivat erikoistutkijat Petrus Kautto ja Jussi Kauppila sekä tutkija Essi Römpötti. Frisky & Anjoystä mukana olivat sen toimitusjohtaja Petri Uusikylä ja professori Pertti Ahonen.

Hankkeessa oli ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi hallitusneuvos Arno Liukko ja sihteerinä lainsäädäntöneuvos Maaret Suomi. Ohjausryhmään kuuluivat seuraavat jäsenet: eläinlääkintöylitarkastaja Nina Kaario (MMM), lainsäädäntöneuvos Hannele Kerola (VM), johtava asiantuntija Anu Laitinen (TEM), asiantuntija Tuomas Lühr (VNK), lainsäädäntösihteerini Maija Mansikkaniemi (UM), arviointineuvos Antti Moisio (VNK), neuvotteleva virkamies Sanna Nieminen (VM), lainsäädäntöneuvos Susanna Paakkola (MMM), lainsäädäntöneuvos Taina Riihinen (OM), lainsäädäntöjohtaja Silja Ruokola (LVM), lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn (YM), ulkoasiainneuvos Johan Schalin (UM), EU-erityisasiantuntija Heli Siivola (VNK), yksikön päällikkö Kaija Suvanto (UM), neuvotteleva virkamies Marikaisa Tiilikainen (PLM) ja arviointineuvos Meri Virolainen (VNK).

Hankkeessa hyödynnettiin erityyppistä aineistoa: kirjallisuutta, haastatteluja, työpajat (yksi kansalaistoiminnan ja yksi yritysten edustajille) sekä kysely yritysten edustajille. Alustavia tuloksia esitettiin hankkeen kuluessa ohjausryhmälle, ja marraskuun 27. päivä alustavista tuloksista järjestettiin myös Säätytalolla seminaari ”Sääntelytaakan monet ulottuvuudet: mistä oikein on kyse?”. Tilaisuuteen osallistui niin julkisen hallinnon kuin sääntelytaakan kohderyhmien edustajia.

Haluamme kiittää ohjausryhmää tuesta ja hanketta edistävästä kommentista. Samoin kiitämme lämpimästi kaikkia, joiden sääntelytaakkaa koskevia näkemyksiä olemme päässeet kuulemaan hankkeen kuluessa.

Helsingissä 28. helmikuuta 2018

Tutkimusjohtaja Kati Rantala

TIIVISTELMÄ

Tässä tiivistelmässä esitetään lyhyesti tutkimushankkeen tutkimusasetelma, hankkeen keskeiset tulokset ja niistä johdetut kehittämis ehdotukset. Tulokset on esitetty kattavammin raportin viimeisessä luvussa.

Tavoitteena yleiskuva sääntelytaakasta Suomessa

Tässä hankkeessa on pyritty muodostamaan mahdollisimman kattava, realistinen ja moniulotteinen *yleiskuva* sääntelytaakasta Suomessa. Se tarkoittaa seuraavia asioita: sääntelytaakan arvioinnin suhde muuhun säädöspoliittiseen keskusteluun, sääntelytaakka käsitteenä ja ilmiönä, sääntelytaakan hallintastrategiat ja erityisten arviointimenetelmien hyödynnettävyys, sääntelytaakan suhde sääntelyn myönteisiin vaikutuksiin sekä kansainvälisiin velvoitteisiin, sekä sääntelytaakka suhteessa yrityksiin ja kansalaisiin. Erityisenä tavoitteena on ollut tunnistaa taakan keskeisimmät lähteet. Tarkan, määrällisen kokonaisarvion tuottaminen sääntelytaakasta ei ollut mahdollista. Siihen ei ollut tarjolla riittävää valmista tietopohjaa, eikä hankkeessa ei ollut mahdollista tuottaa omia laskelmia. Yleiskuvan tuottamisen ohella pyrkimyksenä on tuottaa tietoa, jonka avulla sääntelytaakkaa voitaisiin parhaiten vähentää.

Yhtäältä sääntelytaakan muodostumista ja sitä koskevia arvioita tarkastellaan sääntelyä ja sen toimeenpanoa harjoittavasta julkisesta vallasta käsin eli *”ylhäältä alas”*. Tämä tarkoittaa konkreettisimmillaan hallituksen esityksiin kirjattuja sääntelytaakkaa koskevia arvioita, mutta myös julkisen hallinnon pyrkimyksiä mitata sääntelytaakkaa ja kehittää sen hallintaa. Lisäksi se tarkoittaa sellaisia hallinnollisia rakenteita, jotka tukevat *”turhan”* sääntelytaakan muodostamista. Tätä kuvaa täydentää *”alhaalta ylös”* suuntautuva tarkastelu, jolla pyritään kartoittamaan erityyppisten yritysten, kansalaistoimijoiden sekä väestöryhmien edustajien kokemuksia sääntelytaakasta ja sääntelyn myönteisistä vaikutuksista.

Sääntelytaakkaa tarkastellaan myös ilmiölähtöisesti ja sääntelyalakohtaisesti. Ilmiölähtöisyys tarkoittaa esimerkiksi yritysten toimintaedellytyksiä, ympäristönsuojelua sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja huono-osaisuutta suhteessa sääntelytaakkaan. Sääntelyalokohdittainen tarkastelu jakaantuu esimerkiksi työoikeuteen, verotukseen ja kirjanpitoon sekä ympäristö- ja sosiaali-oikeuteen, joskaan hankkeessa ei ole mahdollista paneutua yksittäisiin juridisiin kysymyksiin. Tarkastelu sisältää myös toimeenpanoon liittyvät kysymykset.

Sääntelytaakan ilmenemismuotoja tarkastellaan useiden menetelmien ja tulkintakehikoiden sekä erityyppisten aineistojen avulla. Hankkeessa analysoidaan sääntelytaakkaa ja sen arviointia käsittävää hallinnollista ja tutkimuskirjallisuutta. Empiirisen analyysin pyrkimyksenä on puolestaan tarkentaa kuvaa yrityksiin, kansalaistoimintaan ja yksittäisiin ihmisiin kohdistuvan taakan keskeisistä lähteistä ja syntymekanismeista. Empiirinen analyysi on sekä määrällistä että laadullista, ja erityyppiset aineistot ja analyysimenetelmät nostavat esille erilaisia tuloksia. Osa tarkasteluista on kohdistunut ehkä pitkäänkin voimassa olleeseen sääntelyyn ja osa uuteen, valmisteilla olevaan sääntelyyn.

Analyytit tarjoavat melko monipuolisen kuvan sääntelytaakan erilaisista ilmenemismuodoista ja niiden esiintymisestä yleisellä tasolla: mitkä sääntelytaakan muodot erottuvat toisia enemmän, ja mihin tahoihin sääntelytaakan eri muodot erityisesti kohdentuvat. Samoin analyytit antavat selityksiä sille, miksi edes summittaisesti uskottavan kokonaisarvion numeerinen antaminen ilman laajoja variaatioita on kutakuinkin mahdotonta, eikä ehkä kovin mielekästäkään. Vaikka tällaisia arvioita on esitetty muiden OECD- ja EU-maiden toimesta, niissä esitettyjen lukujen luotettavuutta on kyseenalaistettu useissa arvioissa.

Sääntelytaakka: epämääräinen käsite, moniulotteinen ilmiö

Sääntelytaakan käsitteelle ei ole kiteytynyt yhtä yksiselitteistä, kansallisesti tai kansainvälisesti vakiintunutta merkityssisältöä. Kaikki sääntelytaakka ei ole myöskään turhaa tai haitallista, jos taakan suhteuttaa sääntelyn tavoitteisiin ja niiden mukaisiin myönteisiin vaikutuksiin (kuten terveyden tai turvallisuuden takaamiseen, ympäristönsuojeluun tai markkinahäiriöiden korjaamiseen). Sääntelytaakan tarkastelua voidaan selkiyttää erittelemällä sen eri merkityksiä, kuten hallinnollista taakkaa, sääntelyn aiheuttamia muita kustannuksia, harmia ja vaivaa, sääntelyn ja siitä johdettujen menettelyjen hallintaan ja toimeenpanoon liittyviä ongelmia sekä viranomaisasioinnin kuormittavuutta. Keskeistä on myös aikatekijän merkitys. Sääntelystä eri tahoille aiheutuvat kustannukset tai toimeenpanon myötä kertyvät kokemukset saattavat ajan oloon muuntua. Arvio taakasta ja sen turhuudesta on siten tapauskohtaista ja edellyttää sääntelyn osa-alueen syvällistä tuntemusta. Yksittäisissä lakiuudistuksissa saattaa myös olla erisuuntaisia keventämisen, tiukentamisen ja selkeyttämisen toimia samanaikaisesti.

Tässä raportissa on suhteutettu sääntelytaakasta käytyä keskustelua myös laajempaan säädöspoliittiseen yhteyteen, millä viitataan laadukkaan lainvalmistelun ihanteisiin: huolelliseen ja laaja-alaiseen vaikutusten arviointiin, kohderyhmien tasapuoliseen osallistamiseen käytyyn keskusteluun ja säädösvalmistelun avoimuuteen ja laadukkaaseen tietopohjaan. Sääntelytaakan vähentämistoimien kansainvälinen tietopohja perustuu usein hallinnollisiin raportteihin, joihin kirjattujen määrällisten taakka-arvioiden muodostumista ei ole riittävästi avattu epävarmuustekijöineen ja reunaehtoineen. Jos sääntelyä valmistellaan pelkästään sääntelytaakan arviointiin perustuen, moni tärkeä ulottuvuus jää huomiotta. Tällöin lisääntyy riski, että sääntely ei ole kokonaisuudessaan tarkoituksenmukainen, mikä on omiaan kasvattamaan sääntelytaakkaa.

Sääntelytaakka-käsitteen epämääräisyys ei kuitenkaan tarkoita, ettei sen edellä kuvattuja ulottuvuuksia olisi mielekästä arvioida ja vähentää, jos se on perusteltua ja mahdollista. On kuitenkin syytä suhtautua kriittisesti sellaiseen yleistävään keskusteluun, jossa ei ole sijaa tarkemmalle erittelylle sääntelytaakan arvioinnin tosiasiallisista mahdollisuuksista tai sen vähentämisen tarkoituksenmukaisuudesta. Myös sääntelyn ja sääntelytaakan käsitteiden erityyppinen hahmottuminen eri maissa on syytä tiedostaa tuotaessa kansainvälisessä yhteydessä käytettyjä käsitteitä ja toimintamalleja suomalaiseen säädöspoliittiseen keskusteluun.

Sääntelytaakan arviointi ja mittaaminen on vaikeaa

Lain valmisteluvaiheessa voidaan arvioida, millaista kuormitusta sääntelyn, sen asettamien vaatimusten, velvoitteiden ja rajoitusten noudattaminen aiheuttaa kohdetahoilleen. Sääntelyn voimaantulon jälkeen voidaan puolestaan tarkastella, millaisia vaikutuksia ja kokemuksia sääntösten käytännön toimeenpano ajan myötä synnyttää. Yksittäisten lakien ohella on mahdollista arvioida eri laajuisia sääntelykokonaisuuksia. Nykyään painotetaan vahvasti, että sääntelyn vaikutukset ja eri tahojen kokemukset niistä perustuvat nimenomaan sääntelyn toimeenpanoon. Lisäksi säädöspoliittisessa keskustelussa on noussut esille tarve lisätä ja systematisoida sääntelyn jälkiarviointia.

Sääntelytaakan tarkka erittely joko taloudellisia ja muita vaikutuksia mitaten, asennemittauksin tai muilla tavoin on kuitenkin usein osoittautunut vaikeaksi. Vakiintuneissa sääntelyvaikutusten arviointimodeeissa kiinnitetään huomiota vain sääntelyn välittömiin noudattamiskustannuksiin sen kohteille. Se, mitä välittömistä noudattamiskustannuksista lasketaan, vaihtelee metodeittain. Käytännön sovelluksissa lasketaan vähintään ne kustannukset, joiden vakiintuneena nimityksenä ovat hallinnolliset taakat. Ne aiheutuvat siitä, että sääntelyn kohteet täyttävät niille

asetetut velvollisuudet toimittaa informaatiota sääntelyn harjoittajille. Tämä informaatio liittyy esimerkiksi lupahakemuksiin, ilmoituksiin toiminnan harjoittamisesta, määräaikaishavaintointiin, viranomaisten vaatimien tietorekistereiden ylläpitoon sekä tiedon tarjontaan viranomaisten harjoittaman valvonnan ja tarkastustoiminnan yhteydessä. Lisähankaluuksia on aiheutunut siitä, että hallintokäytännöissä on hyväksytty monet puutteelliset menetelmät. Lisäksi käytettyjen aineistojen heikko laatu sekä menetelmien soveltamisen ongelmat (osaamisen puute, huolimattomuus, houkutukset muunnella saatuja tuloksia, tulosten jääminen käyttämättä) muodostavat hankalia lisäongelmia.

Sääntelyn hallinta ja toimeenpano sääntelytaakan erityisiä aiheuttajia

Empiirisissä tarkasteluissa nousi esille, että merkittävää sääntelytaakkaa yrityksille, kansalais-toiminnalle ja yksittäisille ihmisille aiheutui erityisesti ongelmista sääntelyn hallinnassa ja toimeenpanossa. Toisin sanoen näkemyksissä korostuivat asiat, joihin voidaan puuttua kehittämällä sääntelyn toimeenpanoa enemmän kuin itse sääntelyä. Toisaalta tarkoituksenmukaista toimeenpanoa häiritsee epäselvä sääntely. Hallituksen esityksissä toimeenpanoon liittyvät ongelmat näkyvät pyrkimyksinä selkeyttää sääntelyä ja keventää menettelytapoja. Sääntelyn hallinnan ja toimeenpanon ongelmia selittää osin myös viranomaisten monille toiminnanalueille kuuluva harkintavaltuus. Se mahdollistaa viranomaistoiminnan joustavuuden päätöksiä tehtäessä, mutta siinä on riskinä tulkintojen epäyhtenäisyys eri viranomaisten välillä tai alueellisesti.

Yritysten esittämän sääntelytaakkakritiikin kärki kohdistuu erityisesti sääntelyn tulkinnanvaraisuuteen, toistuviin muutoksiin, epäselviin linjauksiin ja ohjeistuksiin sekä viranomaisten tekemien tulkintojen epäyhtenäisyyteen ja ennakoimattomuuteen. Esille nousi myös, että erilaisten säädösten keskinäisriippuvuus, ristiriitaisuus ja yhteisvaikutukset aiheuttavat suurta kuormitusta ja vaikeuttavat monesti yritysten toimintaa. Kansalais- ja vapaaehtoistoimintaan liittyvissä ongelmissa usein on kyse toimeenpanosta, viranomaisohjeistuksesta ja tiedottamisesta sekä kansalaistoimijoiden sääntelyyn liittyvistä käsityksistä pikemminkin kuin varsinaisesta sääntelystä. Kun yksittäinen ihminen asioi viranomaisten kanssa, yleisinä haasteina ovat sääntelyn ja siihen kytkeytyvien menettelytapojen ymmärtäminen ja hallinta.

Kohdetahojen monimuotoiset kokemukset sääntelytaakasta

Yritysten kohtaamaa sääntelytaakkaa määrittävät niin yritysten koko ja toimiala kuin sääntelyala erityissääntelyineen. Kansalaistoimintaa koskevan sääntelytaakan arvioinnissa korostuu vastaavasti kansalaisyhteiskunnan moninaisuus. Esimerkiksi isoilla, perinteisillä järjestöillä voi olla erilaiset intressit kuin pienillä tai uusilla toimijoilla. Yksittäisiä kansalaisia tarkasteltaessa sääntelytaakka kohdistuu eri tavoin eri ihmisryhmille sekä erilaisessa sosiaalisessa asemassa oleville. Yksittäisten kansalaisten asiointiprosesseihin viranomaisten kanssa liittyy myös paljon sellaisia kuormittavia ulottuvuuksia (esimerkiksi etuus- tai oikeudellisten järjestelmien monimutkaisuus tai eri palveluiden väliin putoaminen), joita suppea sääntelytaakan käsite ei kata. Ihmisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa ei tunnusteta hallituksen esityksissä.

Kehittämisehdotukset

Hankkeessa tuotettavat ehdotukset sääntelytaakan vähentämisen keskeisiksi kohteiksi sekä vähentämisen menettelytavoiksi perustuvat hankkeessa laadituille analyyseille ja niiden tuloksille. Kehittämisehdotuksissa otetaan myös kantaa sääntelytaakan vaikutusten arvioinnin, seurannan ja keventämisen institutionaalisiin kysymyksiin, eli kuinka luoda toimivat rakenteet sääntelytaakan arvioinnille ja vähentämiselle. Kehittämisehdotukset koskevat pääasiassa sääntelytaakan kohdentumista, sääntelyn toimeenpanoa ja lainvalmisteluprosesseja.

Yleisiä näkökohtia turhan sääntelytaakan vähentämiseen

1. **Harkintaa sääntelytaakka-käsitteen käyttöön.** Sääntelytaakka eri ulottuvuuksineen tarjoaa hyödyllisiä näkökulmia sääntelyyn ja sen toimivuuteen, mutta yläkäsitteenä sääntelytaakka on epämääräinen. Sääntelyn haitoista keskusteltaessa olisi monessa tapauksessa konkreettisempaa ja selkeämpää puhua suoraan hallinnollisesta taakasta, muista sääntelyn aiheuttamista kustannuksista, säännösten epäselvyydestä ja kohteilleen aiheuttamasta harmista ja vaivasta, sääntelyn ja siitä johdettujen menettelyjen hallinnasta sekä toimeenpanoon ja viranomaisasiointiin liittyvistä ongelmista. Yksittäisten kansalaisten asiointiprosesseihin viranomaisten kanssa liittyy myös paljon sellaisia ulottuvuuksia (esimerkiksi etuus- tai oikeudellisten järjestelmien monimutkaisuus tai eri palveluiden väliin putoaminen), joita suppea sääntelytaakan käsite ei kata.
2. **Vähentämistoimien painopiste keskeisiin, ”turhiin” kuormituksiin.** Arvio sääntelytaakan turhuudesta edellyttää kulloisenkin sääntelyalan hyvää tuntemusta. Lisäksi sääntelyn keventämistoimien tulisi kohdistua kohdealueen kannalta keskeisiin kokonaisuuksiin ottaen huomioon, että eri toimialoilla ja sääntelyalueilla keventämisen tarpeet voivat olla erilaisia (ks. suositus 10.C). Keventämistointien tulisi myös perustua riittävään selvitykseen siitä, että kohteena oleva sääntely on vanhentunutta, päällekkäistä muuhun sääntelyyn nähden tai epätarkoituksenmukaista asetettuihin tavoitteisiin nähden. Keskeistä on myös se, miten sääntelyn keventämisellä perustellut toimenpiteet suhteutetaan siihen terveyden, turvallisuuden ja ympäristön suojelun tasoon, jota pidetään säädöspoliittisesti tarpeellisena ja hyväksyttävänä. Lisäksi on syytä tiedostaa, että yhtä kohderyhmää koskeva sääntelytaakan vähentäminen saattaa lisätä toisen kohderyhmän kokemaa taakkaa tai muita haittoja, ja näistä asioista on syytä käydä avointa, julkista keskustelua.
3. **Lupajärjestelmien kehittäminen.** Niin sanottua yhden luukun periaatetta voidaan pitää yhtenä vartenotettavana vaihtoehtona sääntelytaakan vähentämiseksi, mutta sen todellisista vaikutuksista on toistaiseksi vähän näyttöä. Periaatteen toteuttamisen vaikutuksia on siten seurattava ja arvioitava huolellisesti. Vaikka myös sähköistä asiointia kehitetään, lupamenettelyjen sujuvoittamiseksi ja luvanvaraisen toiminnan valvomiseksi sekä lupa- että valvontaviranomaisten toimintaa varten tulisi varata riittävästi resursseja. EU-lainsäädännön salliessa on syytä jatkaa kriittistä arviointia siitä, milloin toiminnan sääntelyä on tarkoituksenmukaista toteuttaa luvituksen avulla ja milloin esimerkiksi rekisteröinti- tai ilmoitusmenettely on riittävä. Lupaharkintaa tulisi ohjeistaa siten, että lupapäätöksessä pidättäydytään liian yksityiskohtaisista ja varsinkin lainsäädäntöä toistavista lupamääräyksistä.
4. **Tiedontuotannon taakkojen välttäminen.** Tiedontuotannossa ja -kokoamisessa sähköiset järjestelmät mahdollistavat päällekkäisyyksien välttämisen. Samalla on kriittisesti arvioitava vaatimuksia koota tietoa, jos sen käyttö on hyvin vähäistä tai resursseja kootun tiedon tarkasteluun ei ole osoitettavissa. Tiedolla johtamisen tulisi olla normiohjausta tukevaa ja täydentävää. Tiedon kokoamis- ja raportointivelvoitteita ei tulisi käyttää heikon tai epäselvän sääntelyn aiheuttamien ongelmien korjaamiseksi.

Lainsäädännön laatu ja arviointi

5. **Yleisesti laadukas ja riittävästi resursoitu lainvalmistelu.** Koska sääntelyn hallinta, tavoitteisiin nähden epätarkoituksenmukaiset menettelytavat, lakien päällekkäisyys, ristiriitaiset vaatimukset sekä epäyhtenäinen toimeenpano aiheuttavat sääntelyn kohteille tarpeetonta kuormitusta, tehokkain keino sen vähentämiseen on laadukas lainvalmistelu. Ei siis riitä, että nimellisesti esimerkiksi karsitaan tiedonantovelvoitteita. Laadukas lainvalmistelu tuottaa tarkoituksenmukaista sääntelyä suhteessa tavoitteisiin ja on ilmaisultaan selkeää. Lisäksi siinä on jo valmisteluvaiheessa otettu huomioon toimeenpanon tosiasiallisia käytäntöjä, rajoitteita, ja toimeenpanon tueksi on suunniteltu tarvittavia tukitoimia (kuten tiedotusta ja ohjeistusta). Tehdyt ratkaisut juurtuvat vähitellen yhä pysyvämmiksi, mikä hankaloittaa niiden kyseenalaistamista. Tästäkin syystä turhan taakan estämisessä laadukas, huolellinen ja riittävään tietopohjaan perustuva lainvalmistelu on paras tapa estää taakkaa aiheuttavien ratkaisujen viemistä osaksi lainsäädäntöä.
6. **Sääntelyn selkeyttäminen.** Ristiriitaisen, epätarkan, monimutkaisen ja tulkinnanvaraisen sääntelyn selkeyttäminen on jo yleisesti sovellettu toimenpide säädösvalmistelussa, ja näitä toimenpiteitä on mielekästä myös jatkaa. Johdonmukaisella ja tarkoituksenmukaisesti kohdentuvalla sääntelyllä voidaan lisätä sääntelyä koskevien tulkintojen yhteismitallisuutta ja toimeenpanon yhdenmukaisuutta sääntelyn toimeenpanossa (ks. suositus 5).
7. **Sääntelytaakan arviointi osaksi laaja-alaista vaikutusten arviointia.** Pyrkimys arvioida sääntelytaakkoja muodostaa vain rajallisen tavan tarkastella sääntelyn haittoja tai vaikutuksia ylipäänsä. Sääntelyvaikutusten kokonaistarkastelussa tulisi ottaa huomioon myös muut yrityksiin, ihmisiin ja ympäristöön kohdistuvat sekä myönteiset että kielteiset sääntelyvaikutukset. Esimerkiksi valmisteilla oleva ohjeistus yksi yhteen -laskennasta on oleellista suhteuttaa mainittuihin kokonaisyhteyksiin. Ne on edelleen pätevällä tavalla luonnehdittu voimassa olevissa oikeusministeriön ohjeissa lainsäädännön vaikutusten arvioinnista. Sääntelytaakkojen arvioinnissa voidaan mahdollisuuksien mukaan käyttää kvantitatiivisia menetelmiä, laadullisia tarkastelutapoja tai niiden yhdistelmiä. Keskeisiä sidosryhmiä on tärkeä kuulla tasapuolisesti. Koska haavoittuvimmissa asemassa olevia voi olla vaikeaa kuulla suoraan, on käytettävä muita soveltuvia lähestymistapoja. Arvioinnin menettelytapaista riippumatta on tärkeää muodostaa kuva vaikutusten muodostumistavoista sekä tuoda esiin tarkastelun pätevyyttä ja luotettavuutta rajoittavat tekijät. Kaiken arvioinnin lopputuloksena tulisi tuoda avoimesti ja selkeästi esiin sekä uudistuksen tarkoitetut, myönteiset että erilaiset kielteiset vaikutukset eri toimijoille aiheutuvat kustannukset mukaan lukien.
8. **Sääntelyn kohdetahojen moninaisuus huomioon.** Sääntelystä yrityksille aiheutuvaa kuormitusta arvioitaessa on syytä ottaa huomioon erityyppisten taakkojen kohdentuminen eri tavoin eri toimialoihin ja erikokoisiin yrityksiin. Kansalais- ja vapaaehtoistoiminnan sääntelyä ja sääntelytaakkaa arvioitaessa on olennaista muistaa kansalaisyhteiskunnan moninaisuus, samoin erikokoisten järjestöjen erilaiset intressit. Lisäksi on tärkeää arvioida, miten sääntely suhteutuu kansalaistoiminnan muutokseen, kuten jakamistalouteen ja vapaa-muotoiseen, ei-järjestöpohjaiseen, verkostomaiseen toimintaan. Kansalaisiin kohdistuvassa sääntelyssä on vastaavasti tärkeää huomioida, että sääntely tai siitä johdetut menettelyt kuormittavat eri tavoin eri väestöryhmiä. Etuuksia, palveluja ja oikeuksia säännellessä on mielekästä ottaa huomioon ihmisten ja elämäntilanteiden monimuotoisuus. Yksi mahdollisuus kehittää kansalaisten viranomaisasiointiin liittyvän sääntelytaakan arviointia on jäsentää sitä elämänalueittain Ranskan mallin mukaan. Siinä tarkastelu keskitetään yhdelle verkkosivulle, ja lähtökohtana on ihmisten arki eivätkä hallinnonalat.

9. **Harkintaa erityisten arviointimetodien käyttöön.** Sääntelytaakkojen eri ulottuvuuksien erittelyyn ja arviointiin eri maissa tähän saakka käytetyt metodit ovat poikkeuksetta ongelmallisia. Ne kohdistuvat vain rajalliseen osaan sääntelystä aiheutuvista kustannuksista. Metodien syöttötietojen eli aineiston laadun ongelmista aiheutuu myös se, että metodein saavutetut tulokset jäävät usein varsin epäluotettaviksi. Metodien ongelmista ei sellaiseen aiheudu, että niitä ei tulisi lainkaan soveltaa. Metodeja tulisi myös käyttää vain varoen tehden selväksi niiden rajoitukset. Alla kuvattu monimetodinen lähestymistapa on kuitenkin välttämätön.
- a. **Täydentävien menettelytapojen tarve.** Yhtenä keinona lisätä sääntelytaakkojen arviointitiedon laatua ovat täydentävät menettelytavat kuten kysely- ja haastattelututkimukset, alaltaan rajoitetut kuten toimialakohtaiset selvitykset sekä pakollisiksi määrätty toimialakohtaiset asiantuntijapaneelit laskentatulosten kelpoistamiseksi Iso-Britannian tapaan. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten laskennan tiedot on varmistettava soveltamalla pakollisia toimialakohtaisia paneelimenettelyjä. Alankomaissa laadunvarmistusta on harjoitettu keräämällä täydentäviä tietoja kyselyin ja haastatteluin sekä toteuttamalla toimialakohtaisia tarkasteluja.
 - b. **Kustannus-hyötyanalyysin mahdollisuuksien harkittu soveltaminen.** Kustannus-hyötyanalyysissä sääntelyn myönteisistä vaikutuksista otetaan huomioon yhteiskunnalliset, rahassa ilmaistavissa olevat hyödyt ja kielteisistä vaikutuksista rahassa ilmaistavat yhteiskunnalliset kustannukset. Ellei muunlaisia vaikutuksia esiinny, kustannus-hyötyanalyysin käyttö voi olla perusteltua. Tämä hanke ei kuitenkaan esitä yleistä suositusta metodin käytöstä ottaen huomioon analyysin haasteellisuus. Joissakin erikoistapauksissa sääntelyn yhteiskunnalliset hyödyt ovat tiedossa. Tällöin voi tulla kysymykseen kustannus-hyötyanalyysin supistettu muunnelma kustannus-vaikuttavuusanalyysi, jolla selvitetään, miten sääntely voitaisiin toteuttaa minimikustannuksin.
10. **Lainsäädännön arviointineuvoston vahvistaminen.** Arviointineuvoston toimintaedellytyksiä on mielekästä vahvistaa, jotta se kykenee käsittelemään riittävän laaja-alaisesti niin yrityksiin kuin ihmisiin kohdistuvia vaikutusarviointeja, sääntelytaakka mukaan lukien. Kolmantena vaikutusarvioinnin tärkeänä, yleisenä painopistealueena on ympäristöön kohdistuvat vaikutukset. Arviointineuvoston painopisteet heijastavat vaikutusarvioinnin kohteisiin ja lajeihin suuntautuvaa yhteiskunnallista arvostusta, mikä puoltaa sääntelyn eri kohteiden tasapuolista huomioon ottamista.
11. **Politiikka-alueiden laaja-alainen tarkastelu.** Ajoittain on tarpeen tarkastella politiikka- ja lainsäädäntöalueita laajasti kokonaisuutena. Yksittäisten politiikkatoimien laadukas valmistelu ja arviointi eivät aina riitä estämään sääntelyn ja siitä mahdollisesti aiheutuvan turhan taakan kumuloitumista, vaan välillä tarvitaan laajempia politiikka-alueen sääntelyn arviointeja muun muassa päällekkäisten ja jopa ristiriitaisten säädösten tai ohjauskeinojen tunnistamiseksi.

Sääntelyn toimeenpano

12. **Tarkoituksenmukaisen toimeenpanon varmistaminen.** Viranomaiskäytäntöjen ja säädösten tulkinnan yhdenmukaisuuteen on panostettava entistä enemmän. Laajoissa säädöshankkeissa tulisi valmistella erillinen toimeenpano-ohjelma, joka sisältää mm. säädösten tulkintaan liittyvät ohjeet ja hyvät käytännöt. Tällaisin keinoin voitaisiin vähentää arvaamattomasta ja epäyhtenäisestä toimeenpanosta viranomaisille ja sääntelyn kohteille koituvaa taakkaa.

13. **Selkeää viestintää sääntelystä kohderyhmille.** Sääntelyn kohteille on viestittävä sääntelystä ja sen muutoksista avoimesti ja selkeästi siten, että toimijat ymmärtävät sääntelyn ja sen edellyttämät velvollisuudet ja toimintamahdollisuudet omasta näkökulmastaan. Viranomaistoiminnassa on myös olennaista kiinnittää huomiota asiakkaan kohtaamiseen ja vuorovaikutukseen.
14. **Neuvonnan lisääminen viranomaistoiminnassa.** Hallinnollisissa lupaprosesseissa ja valvontatoiminnassa viranomaisia tulisi nykyistä enemmän rohkaista ja ohjeistaa ennalta tapahtuvaan neuvontaan. Yrityksille suunnatussa työpajassa tuli esille toive aktiivisten neuvontapalvelujen integroimisesta uuden sääntelyn toimeenpanoon ja sen suunnitteluun jo osana lainvalmistelua. Näin voitaisiin vähentää puutteellisista lupahakemuksista tai vääristä laintulkinnosta kansalaisille ja yrityksille aiheutuvia kustannuksia. Yritysten edustajat pitivät myös sähköisten palvelujen kehittymistä yleisesti hyvänä asiana, mutta osin he toivoivat niiltä parempaa käytettävyyttä. Ely-keskusten chat-palvelu nousi esille hyvänä esimerkkinä digitaalisesta neuvontapalvelusta. Ihmisiin kohdistuvassa sääntelyssä on tärkeää varmistaa tuen ja avun saanti erityisesti niillä väestöryhmillä, joiden oikeuksien toteutumisessa on vaikeuksia (perus- ja ihmisoikeudet sekä mahdolliset lakiin perustuvat erityisoikeudet) ja joilla ei ole kykyä tai mahdollisuuksia digitaalisten palvelujen käyttöön.
15. **Jälkikäteisarvioinnin systemaattinen kehittäminen.** Kaikkia sääntelyn vaikutuksia ei ole mahdollista tunnistaa ja arvioida ennalta, joten tarvitaan jälkikäteisarviointia. Jälkiarviointia on syytä kehittää aiempaa suunnitelmallisemmaksi ja järjestelmällisemmäksi. Vastuu tästä yleisestä kehittämisestä kuuluu säädöspolitiikan keskeiselle vastuutaholle eli valtio-neuvostolle. Ilman jälkiarviointia on mahdotonta saada tietoa arviointien osuvuudesta sekä siitä lähtötasosta (*baseline*), jolta on lähdetty liikkeelle, jotta sääntelyä voi edelleen kehittää (elinkaariajattelu). Jälkiarviointia ei ole mielekästä suunnitella pelkästään sääntelytaakan arvioinnin tarpeisiin, vaan siinä on tärkeää ottaa huomioon sääntelyn tavoitteiden toteutuminen ja toimivuus yleisesti niin toimeenpanijoiden kuin keskeisten kohderyhmien näkökulmasta. Perusteellinen jälkiarviointi on kuitenkin työlästä, joten on syytä laatia kriteerit sille, minkälaisiin hankkeisiin suunnitellaan kattava ja minkälaisiin kevyempi jälkiarviointi.

1. TAUSTA JA TAVOITTEET

Tässä tutkimuksen ensimmäisessä luvussa esitellään tutkimusaihe ja tämän jälkeen tutkimusasetelma eli tutkimuksen tavoitteet, aineistot ja toteuttaminen. Kuten luvussa esitetään, sääntelytaakasta pyritään muodostamaan mahdollisimman kattava, realistinen, suuntaa-antava ja moniulotteinen yleiskuva analysoimalla sääntelytaakan lähteitä ja muodostumista monipuolisesti eri näkökulmista. Yhtäältä sääntelytaakan muodostumista ja sitä koskevia arvioita tarkastellaan hallinnon toiminnasta käsin eli ”ylhäältä alas”. Tätä kuvaa täydentää ”alhaalta ylös” suuntautuva tarkastelu, jolla pyritään kartoittamaan erityyppisten yritysten, kansalaistoimijoiden sekä väestöryhmien edustajien kokemuksia sääntelytaakasta ja sääntelyn hyödyistä.

1.1 Sääntelytaakka ajan hengen ilmiönä

Jyrki Tala, Kati Rantala, Petrus Kautto, Pertti Ahonen, Petri Uusikylä ja Jussi Kauppila

Lisääntyvä kiinnostuksena sääntelytaakan vähentäminen

Tässä tutkimusraportissa pyritään luomaan yleiskuva yrityksiin ja kansalaisiin kohdistuva sääntelytaakasta Suomessa. Sääntelytaakalla viitataan tavallisesti sellaisiin lainsäädännöstä johtuviin vaikutuksiin, jotka kuormittavat sääntelyn kohteita taloudellisesti tai kuluttamalla aikaa tai aiheuttamalla vaivaa. Käsitteen piirin lasketaan myös psykologinen rasitus ja harmi.

Lainsäädännöstä sen kohteille aiheutuvat kustannukset ovat etenkin 21. vuosisadan alusta lähtien nousseet huomion kohteeksi useissa OECD:n ja EU:n jäsenvaltioissa. Samalla on käynnistynyt toimia noiden kustannusten hillitsemiseksi. Muutoksia selittää erityisesti kolme seikkaa. Ensiksikin lisääntyvä sääntely lisää usein siitä aiheutuvia kustannuksia, vaikkei sääntelyn määrän yhteys kustannuksiin olekaan yksiselitteinen. Menettelytavat myös leviävät nopeasti valtioiden välillä. Kolmantena seikkana nykyisin kiinnitetään paljon huomiota sääntelystä aiheutuvien kustannusten vaikutukseen yritysten kilpailukykyyn ja toimintaympäristöön. Esimerkiksi EU-ohjelma Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) tähtää siihen, että sen politiikka- ja lainsäädäntötoimet tuottaisivat maksimihyödyt kansalaisille ja yrityksille mahdollisimman tehokkaasti kannustaen sidosryhmiä samalla verkottumaan keskenään (Uusikylä ym. 2015, 9). Vuonna 2014 toimintansa aloittanut Junckerin komissio on pyrkinyt edelleen tehostamaan tällaisia toimia (Hyvärinen & Kaila 2015, 939–962). Esimerkiksi Saksassa on esitetty, että yli puolet sääntelyn noudattamisen kansallisista kustannuksista johtuu Euroopan unionista (Nationalen Normenkontrollrates 2015, 4), ja samansuuntaisia tuloksia on saatu Ruotsissa (Regelrådet 2012, 5).

Lainsäädännöstä sen kohteille aiheutuviin kustannuksiin on reagoitu viime vuosina eri tavoin. Yleismaailmallisesti huomio on kiinnittynyt eniten hallinnollisiin taakoihin (*administrative burdens*). Niillä tarkoitetaan sääntelyn kohteille aiheutuvia kustannuksia, joita syntyy säännösten asettamista velvoitteista koota, järjestää, säilyttää tai raportoida tietoja joko viranomaisille tai kolmansille tahoille (työ- ja elinkeinoministeriö 2012; European Commission 2006, 691; International Standard Cost Manual 2009; Red Tape Reduction Act Canada 2015). Hallinnollisten taakkojen laskentaa varten muodostui kansainvälinen asiantuntijaverkosto, Standard Cost Network. Verkosto on edistänyt alkujaan Alankomaissa kehitetyn hallinnollisten taakkojen laskentamenetelmän soveltamista. Menetelmä tunnetaan standardikustannusmenetelmänä (*standard cost method*). Sääntelytaakkojen laskenta ei ole käytännössä kuitenkaan rajoittunut vain hallinnollisiin taakoihin, vaan se sisältää myös esimerkiksi sääntelyn noudattamiskustannusten laskentaa.

Euroopan unionin neuvosto asetti 2007 tavoitteeksi alentaa unionin harjoittamasta sääntelystä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa 25 prosentilla vuoteen 2012 mennessä. Jäsenvaltioita kehoitettiin omaksumaan sama tavoite (European Commission 2006, 691; European Commission 2007, 23; Wegrich 2009; työ- ja elinkeinoministeriö 2012; SWD 2012, 423). Ainakin unioni ja Saksa ovat sittemmin raportoineet saavuttaneensa tuon tavoitteen, kun taas esimerkiksi Ruotsi ja Suomi eivät ole siihen yltäneet.

Useissa maissa on alettu edellyttää, että kunkin säädösehdotuksen aiheuttama kustannusten lisäys sääntelyn kohteille, kuten yrityksille, tulee kompensoida kustannuksia vähentävillä sääntelyn purkutoimilla. Lisäksi lainsäädännön kustannuksia on pyritty hillitsemään saneeraamalla sääntelykokonaisuutta laajasti, kuten Australiassa, tai valituilla toimialoilla EU:n REFIT-ohjelman tavoin. Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmakohdat vuonna 2015 sääntelyn sujuvoittamiseksi kytkeytyvät tähän kansainväliseen taustaan.

Lainsäädännön kustannuksia koskeva tietämys on kuitenkin puutteellista niin kansainvälisesti kuin Suomessa. Australiassa (ks. Tala 2016) ja Sveitsissä (Schweizerische Eidgenossenschaft 2013) sääntelytaakkaa eniten aiheuttaneiksi aloiksi on todettu 1) kirjanpito-, tilinpäätös ja tilintarkastussääntely; 2) arvonlisävero; 3) työturvallisuus/tapaturmavakuutussääntely; 4) rakentamissääntely; 5) ympäristösääntely. Eri maissa eri tavoin tehtyjen laskelmien pohjalta on päätelty varovasti, että sääntelyn kokonaiskustannukset ovat suhteessa bruttokansantuotteeseen vuositasolla useita prosentteja, mutta tuskin juuri yli kymmentä¹.

Sääntelyn kohteille sääntelystä aiheutuvien kustannusten syitä on kartoitettu esimerkiksi Australiassa (Australian Government 2014). Syinä nousivat esiin seuraavat: sääntelyyn perehtyminen, dokumenttien pitäminen ajan tasalla ja sääntelyn mukaisina, tietojenanto viranomaisille ja ”kolmansille” tahoille (esim. yrityksen taloudesta), valvonta- ja toimeenpanoviranomaisten kanssa asiointiin, lupa-asioihin liittyvät seikat (luvan hankkiminen tai jatkaminen sekä ratkaisun odottaminen) sekä sääntelyn vaatiman palveluksen (esim. neuvo) tai tavarankäynnin.

Suomessa ei ole tehty järjestelmälliseen tiedonkeruuseen perustuvaa kokonaisarvioita sääntelytaakasta, joskin aihetta on valotettu muutamassa analyysissä (Tala 2016; Määttä & Tala 2015). Hallinnollista taakkaa yrityksille on kartoitettu työ- ja elinkeinoministeriön hankkeissa (työ- ja elinkeinoministeriö 2012). Suomessa on myös arvioitu tarkemmin yksittäisten lainsäädäntöhankkeiden eri toimijoille aiheuttamia kustannuksia, mutta aineiston saatavuus on hankaloittanut arviointia (ks. esim. Hildén ym. 2003; Kautto ym. 2003; Pelkonen & Kautto 2012; Jantunen ym. 2017). Sääntelytaakan kattava, täsmällinen ja konkreettinen kartoittaminen onkin vaikeaa. Kaiken kaikkiaan lainsäädännön kustannuksia tunnetaan Suomessa huonosti, mikä johtunee osin myös lainsäädännön vaikutusarvioinnin yleisistä puutteista (Rantala ym. 2015; Slant & Rantala 2013; Turnpenny ym. 2015, 184–204).

Sääntelytaakan ja sen tarkastelun monimuotoisuus

Sääntelytaakkaa koskeva keskustelu on yleisesti painottunut yritystoiminnan kohtaamaan kuormitukseen, mutta sääntelytaakan kohteita ovat myös julkiset organisaatiot, kansalaistoiminta ja yksittäiset ihmiset (tai kotitaloudet tarkastelutavasta riippuen). Vaikka kansalaisnäkökulma sääntelytaakkaan on ollut vähemmän esillä, se korostuu yhä enemmän hallinnollisessa ja poliittisessa keskustelussa (esim. Cruz ym. 2014, 1). Sääntelytaakan kohteita on edelleen mahdollista eritellä toimi- tai hallinnonaloittain, hallinnon tasojen mukaan, yritysten osalta myös suhteessa kokoon ja yksilöiden näkökulmasta esimerkiksi väestöryhmittäin tai elämänalueiden

¹ Normenkontrollrates Saksassa on arvioinut, että säädösehdotuksista on aiheutunut kustannuksia vuosina 2011–2014 yli 10 miljardia euroa, ja Britanniassa (Regulatory Policy Committee) vuosina 2011–2015 summa olisi 3.2 miljardia puntaa (määrä on arvion mukaan alentunut hillitsemismekanismin ansiosta).

ja -tapahtumien mukaan. Jälkikäteen on mahdollista todeta myös ennakoimattomia kustannuksia ja muuta kuormitusta niin kohde-alueella kuin sen ulkopuolella.

OECD:n (2012) mukaan kansalaisiin kohdistuvalla sääntelytaakalla viitataan asiointiin julkisen hallinnon kanssa, mikä aiheuttaa kuluja, vaivaa tai vie aikaa. Asiointi viittaa lupiin ja ilmoitusluontoihin asioihin, tukien ja etuuksien hakemiseen, yhteiskunnallisten palvelujen saantiin sekä oikeudellisiin prosesseihin. Suomessa hallituksen strategisessa ohjelmassa sekä vapaaehtois-toiminta että kansalaisten arki nähdään vastaavasti osa-alueina, joita on ”helpotettu merkittävästi turhaa sääntelyä purkamalla, hallinnollista taakkaa keventämällä ja lupaprosesseja sujuvoittamalla”. Hallitusohjelman tavoitteena on ”perata säädökset”, jotka eniten haittaavat näitä osa-alueita. (Valtioneuvoston kanslia 2015.) Kansalaisiin ja eri ammattiryhmiin kohdistuvaan sääntelytaakkaan on kiinnitetty huomiota esimerkiksi Alankomaissa, jossa asiantuntijaviranomainen Actal (2014) on laatinut selvitysten perusteella määrällisiä vähentämistavoitteita.

Sääntelytaakan tarkasteluun on rakennettu määrällisiä mittareita, joilla taakkaa pyritään ilmaimaan esimerkiksi euroina tai prosenttilukuina. Laadullisesti voidaan kartoittaa kohdetahoihin kohdistuvia velvoitteita tai rajoituksia ja niiden muutoksia taikka kohdetahojen kokemuksia sääntelytaakasta. Keskeistä on myös erottelu välittömiin ja välillisiin sääntelytaakkoihin, joista jälkimmäiset ilmenevät usein monipolvisen, eri tekijöiden välittämän mekanismin kautta. Yritystoiminnassa niihin on luettu esimerkiksi sääntelyn vaikutukset investointeihin, työllistämiseen tai innovaatioihin (Kiander 2006).

Sääntelyn kustannuksia määrittää myös sääntelyn toimeenpanon tapa. Erikseen voidaan tarkastella myös sääntelyn voimaantulosta aiheutuvia kertaluontoisia (esim. uusien laitteiden hankinta tai perehdyttäminen sääntelyyn) ja pysyviä kustannuksia (laitteiden käyttö ja ylläpito, raportointi sääntelyn noudattamisesta). Toisaalta innovaatiot ja toimintojen kehittäminen saattavat ajan myötä alentaa pysyviä kustannuksia. Digitalisaatio luo mahdollisuuksia hallinnollisen raportoinnin rationalisointiin ja kansalaisille suunnattujen palvelujen kehittämiseen. Esimerkiksi Saksassa sääntelyn noudattamiskustannukset ovat alentuneet tietotekniikkaa ja digitalisatiota hyödyntäneiden lakiuudistusten ansiosta (Nationaler Normenkontrollrates 2015, 3). Suomessa sähköinen veroilmoitus on keventänyt hallinnon ja kansalaisten taakkaa, samoin pienemmässä mittakaavassa passin hakeminen ja osoitteenmuutoksesta ilmoittaminen.

Sääntelyn aiheuttamat kustannukset ja toiminnan rajoitteet ovat siis lähtökohtaisesti monimuotoisia. Huomiota on hyvä kiinnittää myös sääntelyn ymmärrettävyyteen, sääntelyn toistuviin muutoksiin sekä päällekkäiseen ja kumulatiiviseen sääntelyyn. Tällöin samaa ilmiötä koskee samanaikaisesti monenlaisia sääntelyjä, joiden yhteisvaikutusta ei osata ottaa huomioon esim. uusia säännöksiä laadittaessa (ks. esim. Sunstein 2013, 7, 177; Suoheimo 2015²). Tärkeää on myös vaikutusketjujen tunnistaminen (ks. esim. RoHS-direktiivistä Kautto & Kärnä 2006).

Sääntelytaakan kustannusten erittelyllä pyritään siis löytämään keinoja sääntelytaakan vähentämiseksi. Kovin kategorinen asetelma voi kuitenkin tuottaa lisäkustannuksia, jos sääntelytaakkaa ei suhteuteta sääntelyn myönteisiin vaikutuksiin. Keskustelua sääntelytaakasta hämärtääkin vaikutusarvioiden keskittyminen enemmän sääntelyn kustannuksiin kuin myönteisiin vaikutuksiin (ks. esim. Tiessen ym. 2013). Sääntelytaakka onkin vain yksi näkökohta säädösten vaikutusten arviointiin tai ylipäänsä säädöspoliittiseen keskusteluun. Kun puhutaan laadukkaasta lainvalmistelusta, sillä viitataan ensinnäkin laaja-alaiseen vaikutusten arviointiin, joka kohdentuu taloudellisiin, sosiaalisiin ja ympäristöön kohdistuviin sekä myönteisiin ja kielteisiin vaikutuksiin. Lisäksi keskeistä on sidosryhmien tasapuolinen osallistaminen sääntelystä eli tässä tapauksessa sääntelytaakasta käytyyn keskusteluun sekä säädösvalmistelun avoimuus ja laadukas tietopohja.

² Tuore kotimainen esimerkki on osin päällekkäiset, säännöllisesti toistuvat energiaraportoinnit, joita on identifioitu noin 40 kappaletta.

1.2 Tutkimuksen toteuttaminen

Kati Rantala, Petrus Kautto, Jyrki Tala ja Petri Uusikylä

Sääntelytaakan arvioinnin haaste

Lainsäädännön aiheuttamien kustannusten ja muiden rasitteiden hillitsemiseen tähtäävien toimenpiteiden perustaksi tarvitaan nykyistä parempaa tietopohjaa sääntelytaakan määrästä, lähteistä ja laadusta sekä taakan kohdentumisesta ja taustasyistä. Tällainen tieto parantaisi edellytyksiä sääntelytaakan vähentämiseen, mutta lisäksi se 1) edistäisi sääntelytarpeen arviointia, 2) mahdollistaisi sääntelytaakan suhteuttamista tavoiteltuihin myönteisiin vaikutuksiin, ja 3) edistäisi kustannuksiltaan optimaalisten sääntelykeinojen valintaa. Lisäksi entistä vankempi tietopohja sääntelytaakasta tukisi päätöksentekijöiden ratkaisuja säädösehdotuksista, lisäisi lainsäädäntömenettelyn läpinäkyvyyttä ja parantaisi tätä kautta sidosryhmien ja yleisönkin tiedonsaantia ja osallistumismahdollisuuksia.

Sääntelytaakan arviointi ei ole kuitenkaan yksinkertaista. Esimerkiksi kustannuksia koskevan laskennallisen tiedon tuottaminen edellyttää sääntelytaakan arviointiin soveltuvien menetelmien hallintaa ja niiden rajoitteiden tunnistamista: mitä laskelmat tosiasiallisesti tarkoittavat, millaisen aineiston käyttöön ne perustuvat ja mitä johtopäätöksiä niistä voi tehdä. Tällainen ote edellyttää hyvin erityistä asiantuntemusta. Samalla se rajoittaa muiden osallistumista keskusteluun sääntelytaakan arvioinnista ja vähentämisestä. Haasteena on myös tunnistaa sääntelytaakan suhde sääntelystä aiheutuviin muihin vaikutuksiin, niin myönteisiin kuin kielteisiin.

Suomessa ei ole saatavilla koottua tietoa voimassa olevan sääntelyn kokonaismäärästä, joten kattavaa kokonaisarviota sääntelytaakasta ei ole mahdollista laatia edes periaatteessa. Tiedossa ovat kuitenkin vuosittain annetut uudet säännökset, vaikka täysin uuden sääntelyn ja vanhan sääntelyn päivittämisen raja onkin häilyvä; uudella sääntelyllä on tyypillisesti yhteyksiä olemassa olevaan sääntelyyn. Lisäksi kumpaankin lajityyppiin saatetaan tehdä erillisteemoihin liittyvää lisäsääntelyä. Lisäksi yksittäisen toiminta-alueen sääntely voi sisältää monta erillistä lakia, jotka pitäisi ottaa huomioon kyseisen toiminta-alueen sääntelytaakan arvioimiseksi. Lakien määrä onkin ylipäänsä huono lähestymistapa sääntelytaakan arviointiin, ja sama pätee alemman asteiseen sääntelyyn. Sääntelyn määrä ei ole rinnasteinen sääntelytaakalle, eikä sääntelyn määrä kerro, kuinka ja millä tavoin sääntelytaakkaa kannattaisi pyrkiä vähentämään.

Tutkimuksen yleiset tavoitteet

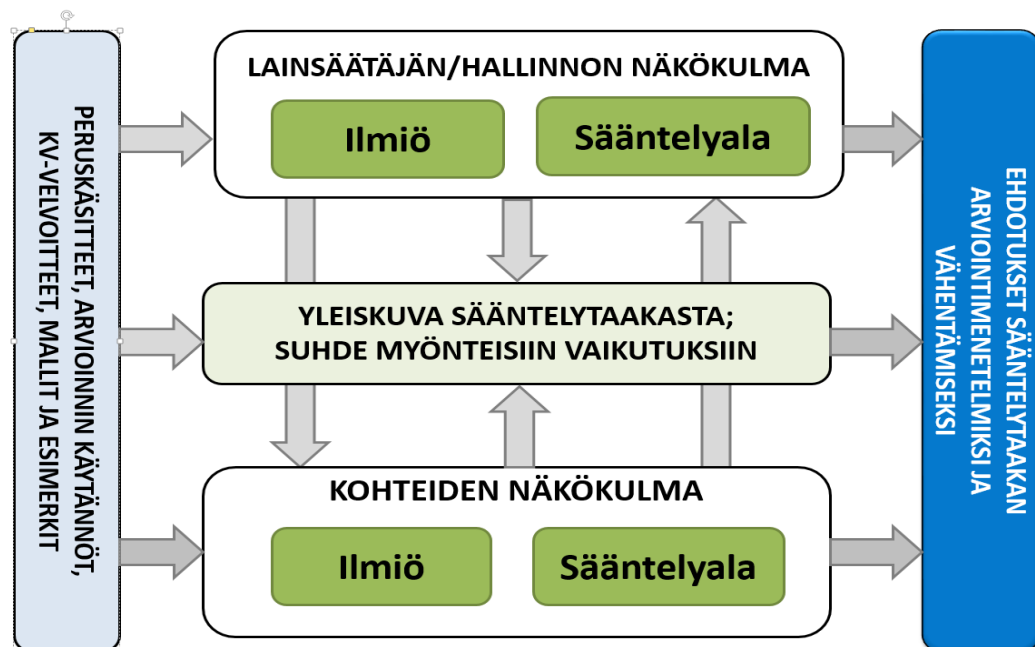
Sääntelytaakkaa koskevan kotimaisen tietopohjan puutteeseen pyritään tässä hankkeessa vastaamaan muodostamalla mahdollisimman kattava, realistinen, suuntaa-antava ja moniulotteinen *yleiskuva* sääntelytaakasta Suomessa. Pyrkimys euromääräisen kokonaisarvion tuottamiseen osoittautui mahdottomaksi edellä mainitut seikat huomioon ottaen: saatavilla ei ole riittävän selkeää, valmista tietopohjaa sääntelystä kokonaisuudessaan saati sääntelytaakan eri muotojen aiheuttamista kustannuksista, eikä hankkeen puitteissa ollut mahdollista tuottaa omia laskelmia ottaen huomioon sääntelytaakan eri muodot ja menetelmien rajallisuus. Sääntelytaakan hallinnoinnin kärkimaissakin kokonaisarviot sääntelyn kustannuksista perustuvat eri kriteerein valikoiduilta osa-alueilta tehtyihin yleistyksiin (ks. tarkemmin jaksot 2.2. ja 2.3). Yleiskuvan tuottamisen ohella tavoitteena on sellaisen tiedon tuottaminen, jonka perusteella sääntelytaakkaa voitaisiin parhaiten vähentää.

Tutkimus alkaa hahmottamalla sääntelytaakan arvioinnin yleisiä lähtökohtia, erittelemällä kotimaisia ja kansainvälisiä kokemuksia sääntelytaakan hallinnasta sekä arvioimalla kyseisten menettelyjen soveltuvuutta Suomeen. VN TEAS-hankkeelle asetettujen tavoitteiden mukaisesti varsinainen empiirinen analyysi kohdistuu sääntelyn yrityksille ja kansalaisille aiheuttamaan taakkaan. Pyrkimyksenä on tunnistaa taakan keskeisimmät lähteet, niiden suhteen sääntelyn myönteisiin vaikutuksiin sekä kansainvälisiin velvoitteisiin.

Sääntelytaakan lähteitä ja muodostumista analysoidaan eri näkökulmista. Yhtäältä sääntelytaakan muodostumista ja sitä koskevia arvioita tarkastellaan sääntelyä ja sen toimeenpanoa harjoittavasta julkisesta vallasta käsin eli *”ylhäältä alas”*. Tämä tarkoittaa konkreettisimmillaan hallituksen esityksiin kirjattuja sääntelytaakkaa koskevia arvioita, mutta laajemmin myös julkisen hallinnon pyrkimyksiä mitata sääntelytaakkaa ja kehittää sen hallintaa. Se tarkoittaa myös sellaisia hallinnollisia rakenteita, jotka tukevat *”turhan”* sääntelytaakan muodostamista. Tätä kuvaa täydentää *”alhaalta ylös”* suuntautuva tarkastelu, jolla pyritään kartoittamaan erityyppisten yritysten, kansalaistoimijoiden sekä väestöryhmien edustajien kokemuksia sääntelytaakasta ja sääntelyn hyödyistä.

Sääntelytaakkaa tarkastellaan myös ilmiölähtöisesti ja sääntelyalakohtaisesti. Ilmiölähtöisyys tarkoittaa esimerkiksi yritysten toimintaedellytyksiä, ympäristönsuojelua sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja huono-osaisuutta suhteessa sääntelytaakkaan. Sääntelyalokohdainen tarkastelu jakaantuu esimerkiksi työoikeuteen, verotukseen ja kirjanpitoon sekä ympäristö- ja sosiaali-oikeuteen, joskaan hankkeessa ei ole mahdollista paneutua yksittäisiin juridisiin kysymyksiin. Tarkastelu sisältää myös toimeenpanoon ja resursseihin liittyvät kysymykset. Seuraavassa kuviossa 1 esitetään hankkeen tavoitteet ja niiden suhde toisiinsa.

Kuvio 1. Hankkeen tavoitteet



Hankkeessa tuotettavat ehdotukset sääntelytaakan vähentämiseksi perustuvat hankkeessa laadituille analyyseille. Tutkimuksessa otetaan myös kantaa sääntelytaakan arvioinnin ja seurannan institutionaalsiin kysymyksiin, eli kuinka luoda niille toimivat rakenteet.

Aineistot ja menetelmät

Sääntelytaakkaa ja sen hallintaa tarkastellaan useista eri näkökulmista, useiden menetelmien ja tulkintakehikoiden sekä useiden aineistojen avulla. Empiirisen analyysin pyrkimyksenä on tarkentaa kirjallisuuden perusteella muodostuvaa kuvaa sääntelytaakan lähteistä, luonteesta ja syntymekanismeista eli lainsäädännön sisältöön tai sen toimeenpanoon liittyvistä valinnoista, jotka johtavat sääntelytaakan kasvamiseen (kumulatiivisuus, ristiriitaisuus, toimeenpanotoimien päällekkäisyys, resursoinnin riittävyys jne.). Sääntelytaakan muotojen, lähteiden ja mekanismien kuvaus ja ryhmittely auttavat hahmottamaan, miten sääntelytaakkaa kannattaa vähentää ja minkälaisissa kohteissa. Seuraavaksi eritellään tarkemmin tutkimustehtävät sekä aineisto ja menetelmät, joilla niihin vastataan.

Sääntelytaakan arvioinnin lähtökohdat

Sääntelytaakan arvioinnin lähtökohdissa eritellään kirjallisuuteen perustuen sääntelytaakan arvioinnin peruskäsitteet, mahdollisuudet ja ongelmat sekä sääntelytaakan arvioinnin metodien nykytila. Aineiston muodostavat aihetta koskeva tutkimuskirjallisuus, keskeiset kotimaiset ja kansainväliset selvitykset ja maa- tai toimialakohtaiset raportit.

Tarkastelu sisältää myös keskeiset sääntelytaakan arvioinnin käytännöt ja kokemukset kotimaassa ja valikoiduissa vertailumaissa, joita ovat esimerkiksi Ruotsi, Tanska, Iso-Britannia, Alankomaat³, Saksa, Sveitsi ja Australia. Tarkastelussa on myös Euroopan unionin ja kansainvälisten sopimusten rooli. Lisäksi kansallisten (niin Suomen kuin valikoidujen muiden maiden) ja ylikansallisten (etenkin OECD ja EU) menetelmäratkaisujen toimivuutta arvioidaan (ks. esim. OECD 2015b; Sunstein 2015). Huomiota kiinnitetään kustannusten mittaamiseen suhteessa sääntelyn myönteisiin vaikutuksiin sekä erityisiin sääntelykustannusten laskentamenetelmiin, kuten globaalisti laajalti levinneeseen standardikustannusmenetelmään.

Sääntelytaakka yrityksille ja sääntelyn myönteiset vaikutukset

Yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa arvioidaan niin kirjallisuuteen perustuen kuin empiirisesti. Empiiristen analyysien tarkasteluissa on niin sääntelyn kohteiden kuin hallinnon näkökulmia. Aineistot esitetään alla:

Työpaja yritysten edustajille

Yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa kartoitettiin ensin yritysten edunvalvontajärjestöjen edustajia *haastattelemalla* sekä järjestämällä *työpaja* pien- ja keskisuurille yrityksille 7.12.2016. Työpajaan osallistui matkailu- ja ravintola-, sosiaali- ja terveys- ja rakennusalan sekä tilintarkastustoimiston yrittäjiä sekä alan asiantuntijoita: yhteensä 12 henkilöä. Työpajan tavoitteena oli saada ymmärrystä yrityksiin kohdistuvasta sääntelytaakasta. Osallistujat täyttivät tilaisuudessa lomakkeen, joka suuntasi keskustelua. Lomake toimi samalla tulevan kyselyn (ks. alla) esiversiona. Keskustelut nauhoitettiin, litterointiin ja analysoitiin (ks. liite 1). Työpajan tuloksia hyödynnettiin yrityksille suunnatun kyselyn laadinnassa.

Kysely yritysten edustajille

Yritysten edustajille suunnatulla verkkokyselyllä (n = 370) tiedusteltiin muun muassa yrityksen taustatietoja, kokemuksia voimassa olevan sääntelyn aiheuttaman taakan kuormittavuudesta eri muodoissaan sekä näkemyksiä valtioneuvoston sääntelytaakan vähentämistoimista ja sääntelyn myönteisistä vaikutuksista (ks. liite 2). Vastaajilla oli mahdollisuus antaa tarkentavia

³ Ks. esim. Alankomaiden hallinnon nettisivut aiheesta osoitteessa: <https://www.government.nl/topics/reducing-the-regulatory-burden>.

avovastauksia. Verkkokysely lähetettiin yrityksille Suomen yrittäjien (SY), Hyvinvointialojen liiton, Rakennusteollisuuden ja Isännöintiliiton jäsenjärjestöjen kautta, ja se oli avoinna 1.6.–4.8.2017.

Hallituksen esitykset vuosilta 2013 ja 2017

Tämän aineiston muodostavat hallituksen esitykset vuosilta 2013 ja 2017 (syyskuun loppuun asti)⁴. Analyyseissä tarkasteltiin, kuinka esityksissä tunnistetaan yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa, sääntelyn sujuvoittamista ja sääntelyn myönteisiä vaikutuksia. Keskeisimpiä taustamuuttujia ovat hallinnonala, sääntelyn määrällistä kehitystä kuvaavat indikaattorit, esityksen tavoite sekä suhde Euroopan unioniin ja kansainvälisiin sopimuksiin. Kvantitatiivisen aineiston eri ulottuvuuksia analysoitiin ristiintaulukoimalla sääntelytaakan keskeisiä ilmenemismuotoja suhteessa edellä mainittuihin taustamuuttujiin. Tämä analyysi kertoo siis hallinnon tuottamasta sääntelytaakan arvioinnista.

Tarkastelussa on otettava huomioon, että sääntelytaakan arviointia hallituksen esityksissä ei voi pitää lähtökohtaisesti tarkkana ja kattavana ottaen huomioon vaikutusarvioiden laatua koskeva kritiikki (tarkemmin jaksossa 2.1.). Yleiskuvaa hallinnon arviointitoimista tukisi merkittävää sääntelytaakkaa aiheuttaneita hankkeita koskeva seurantatieto, mutta tällainen tieto on satunnaista ja edellyttäisi niin huolellista paneutumista seurannassa käytettyihin menetelmiin, että seurantatiedon kerääminen ei ollut mahdollista tämän hankkeen puitteissa.

Tapaustarkasteluna sääntelytaakan muodostumisen mekanismit ympäristönsuojelussa

Lisäksi ympäristönsuojelua koskeva sääntely valittiin omaksi *tapaustarkastelun* kohteeksi pyrkimyksenä analysoida kokonaisvaltaisesti sääntelytaakan lähteitä yhdellä sääntelypolitiikan alueella. Tämä tapaustarkastelu perustuu osin aiemman tutkimuksen, dokumenttien ja voimassa olevien säädösten oikeudelliselle analyysille, sekä osin tätä työtä varten toteutettuihin haastatteluihin (yritysten, kansalaistason ja lakia soveltavien viranomaisten edustajat).

Kansalaistoimintaan ja ihmisiin kohdistuva sääntelytaakka ja sääntelyn myönteiset vaikutukset

Kansalaistoimintaan ja yksittäisiin ihmisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa arvioitiin erikseen. Kansalaistoiminta viittaa kansalaisjärjestöihin tai ylipäänsä kollektiiviseen, verkostoituneeseen toimintaan. Yksilöpainotteinen näkökulma kohdistuu pääosin sääntelyn ja sitä koskevien menettelytapojen hahmottamiseen sekä viranomaisasiointiin. Analyyseissä korostuu tutkimuskirjallisuuden merkitys, mutta niissä on hyödynnetty myös empiiristä aineistoa. Empiirisisten analyysien tarkastelussa on niin sääntelyn kohteiden kuin hallinnon näkökulmia. Aineistot esitetään alla:

Kansalaistyöpaja

Kansalaistoimintaan liittyvään työpajaan osallistui aiheen parissa työskenteleviä tutkijoita, virkamiehiä ja kolmannen sektorin edustajia: yhdeksän henkilöä tutkimushankeen edustajien lisäksi. Tavoitteena oli hahmottaa sääntelyn ja viranomaisasioinnin roolia suhteessa kansalaistoimintaan, mahdollisia ongelmakohtia, sääntelyn myönteisiä vaikutuksia sekä tulevaisuuden kehitystä. Työpajan keskustelut litteroitiin, ja litteroidun aineiston analyysissa nostettiin esiin keskusteluissa esille nousseet keskeiset teemat.

⁴ Alkuperäisessä suunnitelmassa vertailuvuotena oli myös 2009, mutta sen ottaminen mukaan analyysiin osoittautui liian työlääksi suhteessa resursseihin.

Kansalaisten käymä nettikeskustelu viranomaisasioinnista

Kansalaisten käymä internet-keskustelu viranomaisasioinnista perustui Suomi24-palstan lupasioita, etuuksia sekä oikeudellisia prosesseja käsitteleviin keskusteluihin. Vaikka kyseessä ei olekaan edustava otos suomalaisista ja esimerkiksi negatiiviset kokemukset viranomaisasiointista saattavat ylikorostua aineistossa, se täydentää viranomaisten ja asiantuntijoiden hallitsemaa keskustelua, rajallisten kysymysten ympärille keskittyviä kyselyitä tai esimerkiksi suhteellisen matalalle käytölle jäävää valtionhallinnon Otakantaa.fi-palvelua.

Hallituksen esitykset vuosilta 2013 ja 2017

Edellä kuvatun kaltaisesti tämän aineiston muodostavat hallituksen esitykset vuosilta 2013 ja 2017 (syyskuun loppuun asti). Hankkeessa analysoitiin esityksiin kirjattuja arvioita kansalaistoimintaan ja ihmisiin kohdistuvasta sääntelytaakasta ja sääntelyn sujuvoittamisesta sekä sääntelyn myönteisistä vaikutuksista. Taustamuuttujista ja analyysistä katso vastaava kuvaus edellä.

Raportin rakenne

Hankkeen tausta ja tavoitteet ja tutkimusasetelma esitetään tässä ensimmäisessä luvussa. Toisessa luvussa paneudutaan sääntelytaakan arvioinnin lähtökohtiin seuraavista näkökulmista käsin: 1) sääntelytaakan arvioinnin ja vähentämistoimien suhde muuhun säädöspoliittiseen keskusteluun, 2) sääntelytaakan käsite, sisältö ja yleiset hallintakeinot, 3) sääntelytaakan erityiset arviointimetodit. Kolmannessa luvussa eritellään yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa. Neljännessä luvussa esitetään tapaustarkastelu sääntelytaakan lähteistä ympäristönsuojelussa. Viidennessä luvussa analysoidaan kansalaistoimintaan ja yksittäisten ihmisten viranomaisasiointiin liittyvää sääntelytaakkaa, ja viimeisessä luvussa esitetään tulosten perusteella laadittu yhteenveto ja kehittämissuhteet (luvusta laadittiin myös tiivistys raportin alkuun).

2. SÄÄNTELYTAAKAN ARVIOINNIN LÄHTÖKOHTIA

Tässä luvussa sääntelytaakan arvioinnin lähtökohtia tarkastellaan eri näkökulmista käsin. Ensin keskustelu sääntelytaakan arvioinnista ja vähentämistoimista suhteutetaan osaksi laajempaa säädöspoliittista keskustelua. Tämän jälkeen sääntelytaakan monimuotoisuutta avataan analyttisesti, mikä valottaa ilmiön ja käsitteen jossain määrin epämääräistä luonnetta. Luku päättyy sääntelytaakkaa arvioivien menetelmien ja niiden mahdollisuuksien, puutteiden ja reunaehtojen erittelyyn. Kokonaisuudessaan luku kertoo siitä, että sääntelytaakka tarjoaa rajallisen näkökulman säädösvalmisteluun ja että se sisältää hyvin erityyppisiä ulottuvuuksia, joita on vaikea kovin tarkkaan arvioida.

2.1 Sääntelytaakka osana säädöspolitiikkaa

Kati Rantala, Kanerva Kuokkanen, Jyrki Tala, Jussi Kauppila, Karolina Saarenpää, Petrus Kautto ja Essi Römpötti

Taustaa

Kansainvälisiä esimerkkejä seuraten sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen ovat myös Suomessa nousseet säädöspoliittisen keskustelun ja tavoitteenasettelun ytimeen. Puhe sääntelyn kuormittavuudesta ja purkamisesta on laaja kansainvälinen ilmiö, joka ei ole uusi asia. Sen voi nähdä jatkumona 1980-luvulta alkaneelle deregulaatiolle (pyrkimykselle purkaa yritystoimintaa koskevia rajoituksia ja sääntelyä). Nykyisessä säädöspoliittisessa keskustelussa tavoitteena on purkaa tai vähintäänkin sujuvoittaa tai keventää sääntelyä. Keskustelu on painottunut yrityksiin ja taloudellisiin näkökohtiin, mutta se kohdistuu myös kansalaistoimintaan, ihmisiin yksilöinä sekä hallintoon. Nykykeskustelussa on olennaista erottaa yhtäältä sääntelytaakka, joka korostaa hallinnollisista velvoitteista aiheutuvaa kuormitusta, kuten aikaa, vaivaa, kustannuksia ja harmia, ja toisaalta erityyppisistä toimintarajoituksista vapauttava norminpurku, esimerkiksi alkoholilain tai kauppohenkilöiden aukioloaikojen uudistukset.

Sääntelytaakan säädöspoliittisella taustalla ja toimintaympäristöllä ymmärretään tässä kaikkea sitä normistoa, toimintapolitiikkaa ja ohjeistuksia, joita hallinto on tuottanut säädösvalmistelun tueksi. Lainvalmistelun laatu ja sen puutteet ovat olleet säännöllisesti toistuva teema suomalaisessa keskustelussa 1970-luvun lähtien. Tilannetta on kuvannut erilaisten kehittämishankkeiden toistuminen ilman, että niistä saatua tietoa olisi saatu kumuloitumaan tai että hankkeissa olisi huomioitu riittävästi suomalaista historiallista ja yhteiskunnallista kontekstia. (Pakarinen 2011.)

Yksi merkittävimpiä sääntelyn kehittämiseen tähtääviä toimenpiteiden kokonaisuuksia on ollut paremman sääntelyn toimintaohjelma vuosina 2007–2011. Se korosti erityisesti huolellista vaikutusarviointia, sidosryhmien osallistumismahdollisuuksia ja valmisteluprosessin avoimuutta. Kyseessä oli suomalainen sovellus OECD:n ja Euroopan komission luotsaamasta ”Better Regulation” -politiikasta. Toimintaohjelmaa voi pitää metasääntelyn muotona, jonka tarkoitus on ohjeistaa ja hallinnoida konkreettista sääntelyä (Rantala 2011, 5). OECD:n ja EU:n Better Regulation -politiikka ilmentää kuitenkin jännitettä laadukkaan säädösvalmistelun yleisperiaatteiden ja kilpailukykyyn ja tehokkuuden edistämisen välillä. Sama jännite on näkynyt paremman

sääntelyn suomalaisessa sovelluksessa sekä työ- ja elinkeinoministeriön ja oikeusministeriön linjausten eroissa (mt., 5–9.).

Yritysvaikutusten arviointi on ollut jo paremman sääntelyn toimintaohjelman aikaan korostuneessa roolissa, mutta viime vuosina taloudelliset näkökohdat ovat entisestään voimistuneet säädöspoliittisessa keskustelussa. Tämä näkyy osin myös vuonna 2016 perustetun Lainsäädännön arviointineuvoston toiminnassa, joskin siinä arvioidaan yritysvaikutusten ohella myös esimerkiksi ihmisiin kohdistuvia vaikutusarviointeja. Vaikutusarvioinnin yleisissä ohjeistuksissa (oikeusministeriö 2004, 2007) korostuu edelleen pyrkimys lainsäädännön vaikutusten arviointiin laaja-alaisesti. Se tarkoittaa niin taloudellisten, sosiaalisten kuin ympäristöön liittyvien näkökohtien sekä haittojen ja myönteisten vaikutusten huomioon ottamista (ks. myös jakso 2.3.).

Tämä jakso on johdanto raportin muihin, sääntelytaakkaa tarkemmin käsitteleviin lukuihin: tarkoitus on kytkeä sääntelytaakasta käyty keskustelu laajempaan säädöspoliittiseen yhteyteen ja tarkastella erityyppisten julkilausuttujen säädöspoliittisten tavoitteiden yhteensopivuutta. Pyrkimyksenä on tarkastella sääntelytaakan arviointia suhteessa 1) sääntelyyn yleensä ja sääntelytaakan käsitteeseen, 2) parempaan sääntelyyn eri osa-alueineen sekä 3) norminpurkuun ja pyrkimykseen keventää tai sujuvoittaa sääntelyä.

Sääntelyn ja sääntelytaakan käsitteet

Sääntelystä (regulation) keskusteltaessa viitataan yleensä pyrkimykseen vaikuttaa jonkun ongelman ratkaisemiseen tai tavoitteen saavuttamiseen (Lodge & Wegrich 2012, 15–16). Muilta osin käsitykset ja määritelmät vaihtelevat suhteessa siihen, kuinka laajasti eri tahoihin vaikuttavana ilmiönä sääntely nähdään, mitkä tahot sääntelyä laativat sekä millä tavoin ja keinoin. Käsitysten kirjavuudesta huolimatta sääntely nähdään kirjallisuudessa useimmiten *julkisen sektorin tarkoituksellisina ja suorina interventioina* (Koop & Lodge 2017, 95–96).

Angloamerikkalaisessa sääntelykirjallisuudessa sääntelyn kohteena ovat erityisesti markkinat ja yritystoiminta. Samoin siinä korostuu lainsäädäntöä alempi sääntely ja sitä tuottavat viranomaiset (*regulatory agencies*). Suomalaisessa keskustelussa sääntely tarkoittaa yleensä nimenomaan lainsäädäntöä. Käsitteellä ei myöskään viitata pelkästään taloudelliseen sääntelyyn vaan laajemmin yhteiskunnalliseen sääntelyyn (vrt. käsitteen käytöstä eri kielissä ks. Koop & Lodge 2017, 97). Yhtenä syynä tähän on suomalainen järjestelmä, jossa esimerkiksi julkisen hallinnon toiminta on vahvasti säänneltyä.

Kuten edellä on esitettykin, *sääntelytaakalla (regulatory burden)* viitataan yleensä sääntelystä ulkopuolisille toimijoille aiheutuviin kustannuksiin, aikaan, vaivaan ja välillä myös psykologisiin vaikutuksiin kuten rasitukseen ja harmiin (ks. tarkemmin jaksot 2.2 ja 2.3). Se, miksi tarkastelun painopiste on usein yrityksissä, juontuu osin edellä kuvattuun angloamerikkalaiseen keskusteluun, jossa sääntely ymmärretään yritysten ja markkinoiden sääntelynä (vrt. Lodge & Wegrich 2012). Sääntelytaakan ja siihen sisältyvän hallinnollisen taakan käsitteiden rinnalla erityisesti angloamerikkalaisessa kirjallisuudessa käytetään *red tape* -käsitettä, jolla viitataan turhaksi mielletyn byrokratian ja ”paperitöiden” aiheuttamaan kuormitukseen. Myös sääntelyn, normien, hallinnon tai byrokratian purkamiseen liittyvää rinnakkaista sanastoa on paljon. Suomessa puhutaan rinnakkain norminpurusta ja sääntelyn sujuvoittamisesta, kun taas esimerkiksi OECD käyttää usein käsitettä *administrative simplification*, hallinnollinen yksinkertaistaminen.

Sääntelytaakan käsitteeseen sisältyy implisiittisesti ajatus siitä, että sääntely itsessään on taakka, ja sääntelytaakkaan yhdistyykin keskustelua sääntelyn runsaudesta. Vaikka sääntelyn määrän voidaan sanoa lisääntyvän Suomessa kutakuinkin pysyväisluonteisesti (Tala 2013),

sääntelyn määrä ei ole suoraan rinnasteinen sääntelytaakalle, eikä sääntelyn määrä kerro, kuinka ja millä tavoin sääntelytaakkaa kannattaisi pyrkiä vähentämään. Yksittäisen toiminta-alueen sääntely voi myös sisältää monta erillistä lakia, jotka pitäisi ottaa huomioon kyseisen toiminta-alueen sääntelytaakan arvioimiseksi. Myöskään lakitekstien pituus tai laissa olevien erityistapauksien tai poikkeuksien määrä ei suoraan kerro sääntelytaakasta, eikä yksinkertainen normi välttämättä tarkoita yksinkertaista toimeenpanoa. (Conseil d'Etat 2016, 15–16, 57–60).

Myös sääntelytaakan arviointiin ja mittaamisen menetelmiin liittyy monia pulmia (tarkemmin jaksossa 2.3.). Esimerkiksi kysymysten muotoilulla on vaikutusta siihen, minkälaisia vastauksia saadaan, ja sääntelypoliittiset uudistukset saattavat näkyä vastauksissa vasta viiveellä. Lisäksi sääntelytaakasta puhuttaessa sorrutaan helposti stereotyyppiseen ”numerouskontoon” (Conseil d'Etat 2016, 15–16, 57–60) kustannuksia tai muuta kuormitusta arvioitaessa. Riskinä on esimerkiksi, että poliittista päätöksentekoa varten tuotetut luvut otetaan annettuina, vaikka alkuperäisissä raporteissa tai selvityksissä laskentamallien tai menetelmien rajoitteet olisikin otettu huomioon (Ylönen 2017).

Sääntelytaakka ja sääntelyn myönteiset vaikutukset

Kun sääntely esitetään ja ymmärretään ensisijaisesti taakkana, sääntelyn myönteiset vaikutukset usein sivuutetaan. Sääntelyn myönteisiä vaikutuksia voi jaotella kahteen pääryhmään. Sääntelyllä pyritään eri tavoin edistämään terveyttä, ympäristönsuojelua, sosiaalista ja fyysistä turvallisuutta, korjaamaan markkinoiden toiminnan häiriöitä tai parantamaan oikeudellisten menettelyjen laatua taikka yksilöiden oikeudensaantimahdollisuuksia. Sääntelyllä myös luodaan markkinoita uuden tyyppiselle liiketoiminnalle ja talouskasvulle. Konkreettisilla lakiuudistuksilla tavoitellaan yleensä jonkin toimijan tai ryhmän aseman paranemista tämän tyyppisissä asiayhteyksissä.

Yksittäisten lakiuudistusten tavoitteiden – ja samalla myönteisten vaikutusten – toteutumista koskevaa arviointitutkimusta on Suomessa paljonkin; niissä voidaan myös tarkastella sääntelyn ja toimeenpanon toimivuutta eri kohderyhmien näkökulmista. Tyypillisesti tällaisessa tarkasteluissa havaitaan niin myönteisiä kuin kielteisiä vaikutuksia, jolloin tuloksia voidaan hyödyntää sääntelyä myöhemmin uudistettaessa (esim. Mäkipää 2010; Liimatainen & Rantala 2016; Majamaa ym. 2016).

Temaattisten ja sääntelykohtaisten näkökohtien lisäksi hyvin laaditulla ja toimivalla sääntelyllä on yleisluonteisia myönteisiä vaikutuksia koko yhteiskunnan tasolla: sääntelyllä voidaan vahvistaa yhteiskunnan toiminnan vakautta ja ennustettavuutta, ja lisätä luottamusta ja yhdenvertaisuutta eri toimijoiden kesken (Kitching ym. 2013; ks. myös jakso 4.4. erityisintressien vaikutuksesta). Tällaisia sääntelyn yleisluonteisia myönteisiä vaikutuksia, jotka voi myös nähdä hyvin toimivan oikeusvaltion ominaispiirteiksi, ei monestikaan esitetä konkreettisten lakiehdotusten yhteydessä (Raitio 2017).

Tutkimuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota siihen, että sääntelyn myönteisten vaikutusten analysoimiseksi on kehitetty vähemmän säädösehdotusten vaikutusarviointia palvelevia käsitteistöjä, jäsentelyjä ja työkaluja kuin kustannusten arviointia varten (lukuun ottamatta edellä kuvattuja sääntelyn tavoitteiden toteutumisen tapauskohtaisia analyysejä, joissa hyödynnetään arviointi- ja yhteiskuntatutkimuksen yleistä metodologiaa). Sääntelyn myönteisistä vaikutuksista puuttuukin toistaiseksi yleisesti hyväksytty jäsentely (ks. esim. European Commission 2018; ks. myös jakso 2.3.). On myös hyvä tunnistaa, miten sääntelyn vaikutukset konkretisoi-

tuvat eri sääntelyaloilla (European Commission 2018). Kustannuksia koskevilla arvioilla on tavallisesti suuri painoarvo sääntelyä koskevassa päätöksenteossa, koska kustannukset alkavat yleensä realisoitua pian voimaantulon jälkeen ja koska kustannusrasitus kohdistuu monesti rajattuun yrityskenttään, jonka intressejä valvovat vakiintuneet sidosryhmät. Sen sijaan sääntelyn myönteiset vaikutukset, varsinkin yksilöihin ja kotitalouksiin, leviävät tyypillisesti laajalle, mutta toteutuvat yksittäisissä tilanteissa, joissa ei ole välttämättä kyse suurista raha-arvoista (OECD 2015a). Tällaiset myönteiset vaikutukset saattavat ilmetä vasta pitkän ajan kuluessa sääntelyn voimaantulosta, eikä sääntelystä hyötyä saavien toimijoiden tukena ole yhtä vahvaa edunvalvontaa kuin yrityksillä.

Sääntelyä koskevassa keskustelussa on ylipäänsä tyypillistä, että yhden ryhmän etu nähdään toisen haittana. Yritystenkään intressit eivät ole yhteneväisiä, sillä yrityksen koko ja toimiala vaikuttavat sääntelyn hyödyllisyyteen ja kuormittavuuteen. Esimerkiksi ympäristöalalla uutta teknologiaa ja palveluja tarjoavat yritykset ovat liiketoiminnassaan riippuvaisia sääntelystä ja usein puoltavat sen tiukentumista, kun taas perinteisempi päästöjä aiheuttava teollisuus näkee sääntelyn ennemminkin kustannuksena. Osassa sääntelyä ilmenee eri näkökulmien ja intressien vastakkainasettelua yritysten toimintaedellytysten vahvistamisen (rajoittavaa sääntelyä purkamalla) ja kansalaisten suojaamisen välillä, mikä synnyttää herkästi latautunutta yhteiskuntapoliittista keskustelua toimintapolitiikan suunnasta. Tällaisia teemoja ovat ympäristönsuojelun lisäksi esimerkiksi alkoholipolitiikka, kuluttajansuojelu, julkisen toiminnan yksityistäminen sekä merkittävät sosiaali- ja terveyspoliittiset uudistukset.

Sääntelytaakan arviointi ja paremman sääntelyn periaatteet

Sääntelytaakan arvioinnin suhde vaikutusten laaja-alaiseen arviointiin

Tämän jakson tarkoitus on tuoda esille, että sääntelytaakan arviointi on vain yksi ja varsin rajallinen tapa arvioida säädösehdotusten vaikutuksia. Kansainvälisesti säädöspolitiikan vakiintunein ja laajimmalle levinnyt väline (ja keskeinen osa paremman sääntelyn toimintapolitiikkaa) säädösten laadun parantamiseksi on säädösehdotusten etukäteinen vaikutusarvio lainvalmistelussa (OECD 2015a; Dunlop & Radaelli 2016). Arvioinnissa tulisi ohjeiden mukaan ottaa moniulotteisesti huomioon ehdotuksen taloudellisia, sosiaalisia ja ympäristöä sekä julkista organisaatiota koskevia vaikutuksia (oikeusministeriö 2004 & 2007; European Commission 2018). Lisäksi keskeistä on arvioida ennakkollisesti niin ehdotuksen myönteisiä eli tarkoitettuja kuin kielteisiä vaikutuksia. Samoin pidetään tärkeänä selvittää vaihtoehtoisia ratkaisuja, eritellä niiden vaikutuksia ja vertailla niitä keskenään. Osana säädösehdotuksen erilaisten vaikutusten erittelyä voidaan tarkastella myös sääntelytaakan osatekijöitä (ks. tämän raportin jaksot 3.3. ja 5.3).

Suomessa yleisiä ohjeita vaikutusarviointiin (oikeusministeriö 2004 & 2007) täydentää eri hallinnonaloilla tuotettu ohjeistus (ks. esim. sosiaali- ja terveysministeriö 2016; ympäristöministeriö 2013), joka voi olla osin päällekkäistä yleisten ohjeiden kanssa tai käytännössä korvata sen. Esimerkiksi kansalaisiin tai ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin on tarjolla erityistä täydentävää ohjeistusta (sosiaali- ja terveysministeriö 2016). Siinä korostuu muun muassa sääntelyn kohteiden moninaisuus ja erilaisten elämäntilanteiden huomioon ottaminen. Ympäristöministeriössä on puolestaan käytössä laaja vaikutusten arvioinnin tukiaineisto, joka koostuu erillisistä ohjeista yhtäältä suunnitelmien ja ohjelmien valmistelussa ja toisaalta säädösvalmistelussa. Ohjeiden lisäksi käytettävissä on vaikutustenarvioinnin menetelmiä ja tietolähteitä koskeva tukiaineisto. Ministeriön johto on myös hyväksynyt vaikutusten arvioinnin yleistä organisoimista ja ohjausta koskevan ohjeen. (Ympäristöministeriö 2013, osat 1–4.)

Ennakollista vaikutusarviointia koskevassa kriittisessä keskustelussa tavallisinta on ollut tarkastella arviointien laatua yleensä ja suhteessa vaikutusarvioinnin ohjeisiin (OECD 2015a). Arviointien laatua koskevaa kritiikkiä on esitetty varsinkin valtioissa, joissa toimii erityinen vaikutusarvioinnin tarkastus- ja arviointijärjestelmä. Näitä ovat seitsemän ns. RegWatch-verkoston valtiota Euroopassa (Britannia, Alankomaat, Saksa, Tšekin tasavalta, Norja, Ruotsi ja Suomi), EU:n komission Scrutiny Board ja USA:n presidenttihakinnon Office of Information and Regulatory Affairs. Näissä tarkastelun laaja-alaisuus tosin vaihtelee; yleisimmin painotus on taloudellisissa vaikutusarvioissa. Suomessa lakiehdotusten vaikutusarviointien puutteellisuus on todennettu viime vuosina useissa tutkimuksissa ja selvityksissä (esim. Rantala ym. 2015; Rantala 2016; Keinänen & Halonen 2017; valtioneuvoston kanslia 2017; ks. myös Turnpenny ym. 2015). Tosin laadukasaan ennakollinen vaikutusten arviointi ei takaa, että arviot pitävät paikkansa lain tultua voimaan. Tulevaisuuden ennustaminen on vaikea muuttuvassa maailmassa, ja sääntelyn tosiasialliseen toteutumiseen vaikuttaa myös toimeenpano, jolla on epäonnistuessaan taipumusta myös lisätä sääntelytaakkaa (tarkemmin seuraavassa jaksossa; havainnollistuu myös muissa luvuissa).

Säädösehdotusten vaikutusarviointia on eri maissa ohjannut, tosin vaihtelevassa määrin, myös ajatus ehdotuksen hyötyjen ja kustannusten vertailusta (ks. myös jaksossa 2.3). Tämä työkalu on ollut keskeinen erityisesti yhdysvaltalaisessa säädöspolitiikassa jo yli kolmen vuosikymmenen ajan (Sunstein 2013; Coletti & Radaelli 2013; Sinden 2016). Yhdysvalloissa on korostettu hyötyjen ja kustannusten kvantifiointia ja muuntamista raha-arvoiksi, mutta suuntausta on myös arvosteltu rahamääräisen arvioinnin ylikorostumisesta etenkin asioissa, joita on vaikeaa muuntaa rahaksi (esimerkiksi säästyneen ihmishengen, turvallisuuden tunteen paranemisen, perusoikeuksien suojan vahvistumisen, biodiversiteetin ylläpitämisen arvo (Ackerman & Heinzerling 2005; Sinden 2016). Kustannus-hyöty-analyysi ei ole saanut eurooppalaisessa säädöspolitiikassa yhtä vahvaa asemaa (Dunlop & Radaelli 2016).

Ennakolliselle vaikutusarvioinnille tarjoaa kehikon myös niin sanottu monikriteerianalyysi (*multi-criteria analysis*), jollaista erityisesti EU:n komission säädösvalmisteluohjeet ainakin periaatteessa lähestyvät (Gamper & Turcanu 2015). Tämä lähestymistapa pyrkii kattamaan järjestelmällisesti kaikenlaiset ehdotuksen vaikutusalueet ja monet eri arviokriteerit ilman pyrkimystä yhteen, rahana ilmaistavaan mittayksikköön. Monikriteerianalyysiä on pidetty erityisen soveliaana monimutkaisissa ongelmissa ja ratkaisuissa, joissa korostuvat etenkin eettiset, sosiaaliset, kulttuuriset ja ekologiset vaikutukset. Monikriteerianalyysi voi luoda myös ulkopuolisten tahojen osallistumiselle selkeän rakenteen, eikä analyysi kiistä tiedon epävarmuuden ja epätäsmällisyyden osuutta sääntelyä koskevissa ratkaisuissa.

Kohderyhmien osallistaminen ja keskustelun avoimuus

Yleisten ohjeistusten mukaan laadukkaan lainvalmistelun pitäisi olla sidosryhmiä tasapuolisesti osallistavaa (oikeusministeriö 2016). Kansalaisia, järjestöjä ja yrityksiä sekä niiden edunvalvojajärjestöjä onkin pyritty osallistamaan sääntelytaakasta käytyyn keskusteluun. Eri toimijatahot ovat tuottaneet oma-aloitteisesti esityksiä norminpuruksi tai sääntelytaakan vähentämiseksi. Eri tahoille on myös suunnattu kyselyjä, joissa on tiedusteltu näkemyksiä turhasta sääntelystä tai ehdotuksia sääntelyn keventämiseksi. Alla on niistä muutamia esimerkkejä.

Valtionhallinnon Otakantaa.fi-palvelussa tehtiin kansalaisille, järjestöille ja käytännössä myös yrityksille suunnattu kysely sääntelyn keventämisestä vuoden 2014 lopulla. Kysely tuotti 185 ehdotusta. Vuorelan ym. (2015) mukaan yleisin toivottu uudistus oli viranomaisen menettelytavan muuttaminen liittyen esimerkiksi julkisten hankintojen kilpailuttamiseen, virkamiestoiminnan avoimuuteen tai poliisille tehtävän räjähdysilmoitusmenettelyn yhtenäistämiseen. Useissa ehdotuksissa vaadittiin myös sääntelyn keventämistä tai siitä luopumista; esimerkiksi kasvu-

yrittäjien verotusta ehdotettiin poistettavaksi tai huomattavasti kevennettäväksi. Tutkijat jaottelivat aineiston kuuteen pääluokkaan, jotka olivat yleisyysjärjestyksessä yritystoiminnan sääntely ja verotus, viranomaistoiminta ja byrokratia, rakentaminen, alkoholipolitiikka, ympäristöpolitiikka sekä yksityishenkilöiden verotus. Puolueiden sääntelytyöryhmä keräsi esityksiä sääntelyn purkamiseksi tai parantamiseksi myös muuta kautta, ja esityksiä kansalaisilta, järjestöiltä, puolueilta ja yrityksiltä tuli yhteensä yli 400 (valtioneuvosto 2015)⁵.

Kunnallissalan kehittämissäätiö (2015) toteutti puolestaan vuoden 2014 lopulla kyselyn kansalaisten suhtautumisesta rajoittavaan sääntelyyn. Enemmistö vastaajista koki, että rajoituksia kohdentuu liikaa elinkeinojen harjoittamiseen sekä rakentamiseen ja remontointiin. Esimerkiksi pankkitoimintaan sekä kuluttajan- ja ympäristönsuojeluun kohdistuvan sääntelyn nähtiin kuitenkin olevan suunnilleen sopivalla tasolla. Ajatus täysin sääntelemättömästä taksi- ja apteekkitoiminnasta ja alkoholikaupasta ei saanut juuri kannatusta. Hallituspuolueiden kannattajat näkivät rajoittavan sääntelyn hieman negatiivisemmassa valossa kuin opposition kannattajat, mikä liittyy osaltaan myös oikeisto–vasemmisto-jakoon. (Kunnallissalan kehittämissäätiö 2015.)

Sidosryhmien osallistaminen sääntelytaakasta käytävään keskusteluun on periaatteessa myönteinen asia. Sillä voi saada arvokasta tietoa sääntelytaakan arvioinnin ja vähentämisen suuntaamiseksi, mutta sidosryhmien osallistaminen voi olla myös tarkoitushakuista. On ongelmallista, jos asetelmassa kysytään pelkästään sääntelyn kielteisistä vaikutuksista. Samoin on ongelmallista, ellei kyselyjen suuntaamisessa ja analyysissä oteta huomioon kohderyhmien mahdollisia sisäisiä eroja suhteessa tarkasteltavaan sääntelyyn ja ellei kysyttävistä asioista ei ole samanaikaisesti tarjolla laadukasta ja tasapuolista tietoa perehtymistä varten.

Sääntelytaakan vähentämistoimien tietopohjan rakentumista voidaan tarkastella kriittisesti. Vähentämistoimien perustelu palautuu tyypillisesti hallinnollisiin raportteihin, erityisiin laskentamalleihin tai menetelmiin ja muiden maiden esimerkkeihin (tarkemmin jaksoissa 2.2. ja 2.3). Ehdotettavien toimintamallien perusteita on kuitenkin vaikea ymmärtää, ellei ole perehtynyt tausta-arvioihin erityisellä menetelmällisellä asiantuntemuksella. Toisin sanoen maallikkolukijalle – ja yhtä lailla myös ”normivirkamiehelle” – eri maiden sääntelytaakkaa esittelevät raportit aiheesta näyttävät hyvin karkean tasoisina ja läpinäkyvättöminä: lukuja ja määriä esitetään ilman, että niiden tueksi tarjotaan riittäviä perusteluja. Perustelujen ja läpinäkyvyyden tärkeyttä lisää se, että sääntelytaakan mittaamisessa on merkittäviä metodisia haasteita (ks. tarkemmin jakso 2.3).

Norminpurku ja sääntelyn sujuvoittaminen osana Sipilän hallituksen toimintaa

Käsite ”normitalkoot” ja siihen liittynyt ajatus turhista normeista nousi Suomessa vahvasti julki- seen keskusteluun ennen vuoden 2015 eduskuntavaaleja. Yksittäiset poliitikot ja puolueet julkaisivat listoja turhiksi mieltämistään säännöksistä, ja keskustelu normitalkoista oli aktiivista myös mediassa. Keväällä 2015 aloittanut pääministeri Juha Sipilän hallitus otti norminpurun yhdeksi politiikkansa keskeiseksi teemaksi. Hallituksen kärkihankkeen ”Sujuvoitetaan säädöksiä” tavoitteena on hallituksen toimintasuunnitelman mukaan mahdollistava sääntely, turhien normien purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Tavoitteena on myös helpottaa kansalaisten arkea, parantaa kilpailukykyä ja edistää markkinoillepääsyä ja digitalisaatiota (valtioneuvoston kanslia 2015). Sääntelyn sujuvoittamiselle perustettiin toimeenpanoryhmä, johon kuuluu kolme alatyöryhmää: 1) elinkeinotoimintaan, yrittäjyyteen ja kilpailukykyyn liittyvät asiat, 2) digitalisaatio ja 3) kansalaisyhteiskunta ja vapaaehtoistoiminta.

⁵ http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/puolueiden-saantelyryhma-sai-yli-400-esitysta-saantelyn-purkamiseksi-ja-parantamiseksi

Sääntelyn sujuvoittamisen kärkihankkeen kuluessa eri ministeriöt ovat selvittäneet kuormittavaksi koettua tai mahdollisesti purettavaa sääntelyä hallinnonaloillaan⁶. Meneillään on ollut noin 200 norminpurkuhanketta. Norminpurku esiintyy (sujuvoittamisen ohella) ylätasoina, joka määrittyy tarkasteluissa viideksi osa-alueeksi: 1) puretaan ja uudistetaan säädöksiä, 2) kevennetään hallinnollista taakkaa, 3) sujuvoitetaan lupa- ja valitusprosesseja, 4) parannetaan lainsäädännön vaikuttavuutta ja 5) minimoidaan viranomaisten keskinäiset valitukset. Valtioneuvoston tarkastelussa on arvioitu myös muutosten vaikuttavuutta, toteuttamiskelpoisuutta, säädösperustaa ja pääasiallista hyötyjä. Ministeriöiden raportoimasta norminpurusta (vuoden 2017 lopun tilanne) on tässä tarkasteltu selkeyden vuoksi vain säädöshankkeita, joista annettiin hallituksen esitys vuosien 2015–2017 aikana (N=99). Niistä esitetään seuraavaksi karkeita määrällisiä huomioita (ks. tarkemmin liite 3). Pois rajautui mm. asetuksia, organisatorisia järjestelyjä ja laajoja toimintapolitiikan uudistuksia.

Tarkastellut hankkeet jakautuivat epätasaisesti eri hallinnonaloille. Valtioneuvoston luokittelun mukaista norminpurkua toteutettiin eniten liikenne- ja viestintäministeriössä (32 hanketta), maa- ja metsätalousministeriössä (17) ja työ- ja elinkeinoministeriössä (16). Kolmella hallinnonalalla säädöshankkeita oli selvästi vähemmän (STM ja YM 8, VM 7); loppuilla oli vain muutama yksittäinen hanke. Norminpurun luokituksia tarkastellaan valtioneuvoston edellä kuvattuun jäsentelyyn perustuen. Selvästi yleisin luokka oli ”puretaan ja uudistetaan säädöksiä”, mikä voi johtua osin siitä, että ”uudistetaan säädöksiä” on varsin yleinen näkökulma. Tätä luokittelua käytettiin yli puolessa tarkasteltuja hankkeita (57). Se nimettiin pääasialliseksi norminpurkutavaksi liikenne- ja viestintäministeriön, valtiovarainministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön hankkeissa. Kaikista hankkeista reilussa kolmasosassa käytettiin tapaa ”kevennetään hallinnollista taakkaa”; pääasiallinen kategoria se oli ympäristöministeriön alalla. Tapaa ”sujuvoitetaan lupa- ja valitusprosesseja” käytettiin 13 säädöshankkeessa, mutta aktiivisesti vain työ- ja elinkeinoministeriön alalla. Kategoria ”parannetaan lainsäädännön vaikuttavuutta” esiintyi tarkastelussa satunnaisesti, ja luokkaa ”minimoidaan viranomaisten keskinäiset valitukset” sovellettiin yhdessä säädöshankkeessa puolustusministeriössä. Osassa säädöshankkeita (8) ministeriöt olivat kuvanneet norminpurkua omin sanoin, eikä näitä sisällytetty edellä mainittuihin kategorioihin.

Tarkastelluista säädöshankkeista yli puolessa (59) pääasialliseksi hyötyjäksi todettiin yritys ja reilussa kolmanneksessa kansalainen (38) tai hallinto (36). Järjestöjä hyödyttäviä säädöshankkeita oli hyvin vähän (3). Pääasiallista hyötyjä ei ollut mainittu osassa hankkeita (10). Kolmella neljäsosalla (74) tarkastelluista säädöshankkeista perusta oli kansallinen. Neljäsosalla (26) oli perusta Euroopan unionissa. Osassa (9) hankkeita ei ollut mainintaa säädösperustasta.

Edellä kuvatussa perusteella havaitaan, että norminpurku ilmeni erilaisena eri hallinnonaloilla, eikä sen määrittely valtioneuvoston tasolla vaikuta selvältä. Norminpurun (tai sujuvoittamisen) määrittelyssä ja siihen suhtautumisessa on ollut havaittavissa muutakin vaihtelua. Esimerkiksi oikeusministeriö⁷ painottaa yleisesti lainvalmistelun kehittämistä ja säädösten laatua. Ministeriön näkemyksen mukaan selkeä ja ajantasainen lainsäädäntö vähentää kohdetahoille aiheutuvaa kuormitusta, hallintobyrokratiaa sekä tuomioistuinten jutturuuhkia. Ympäristöalalla on puolestaan tehty rajaveto, jonka mukaan vain turhaa byrokratiaa puretaan, mutta ”ympäristönsuojelun tasoon” ei kosketa. Käytännössä rajaveto on tarkoittanut prosessuaalista sujuvoittamista: päällekkäisten velvoitteiden tai menettelyiden purkamista sekä lupamenettelyjen nopeuttamista tai osittaista korvaamista normiohjauksella. Toimenpiteet eivät ole toistaiseksi sisältäneet esimerkiksi kokonaisten ohjauskeinojen tarpeellisuuden tai tehokkuuden arviointia, laajemmista ohjauskokonaisuuksista puhumattakaan.

⁶ Ks. <http://www.norminpurku.fi/>; eri ministeriöiden omista sivustoista esim. <https://www.lvm.fi/-/norminpurku-etenee-lvm-ssa>, <http://mmm.fi/norminpurku>, <http://tem.fi/norminpurku>, <http://www.ym.fi/fi-FI/Lainsaadanto/Norminpurku>, <http://vm.fi/norminpurku>, <http://stm.fi/hankkeet/norminpurku>.

⁷ <http://oikeusministerio.fi/norminpurku>

Lopuksi

Tässä luvussa sääntelytaakasta käyty keskustelu on suhteutettu osaksi laajempaa säädöspoliittista yhteyttä. Tarkastelulla halutaan muistuttaa siitä, että sääntelypolitiikassa vuosikymmeniä vallinneita yleisiä laadukkaan lainvalmistelun periaatteita ei ole syytä unohtaa siitä huolimatta, että sääntelytaakan arviointi on noussut niin keskeiseen asemaan suomalaisessa sääntelypoliittisessa keskustelussa. Sääntelyn arvioinnin näkökulmasta on tärkeää huomata, että sääntelytaakka on vain yksi ja varsin rajallinen tapa hahmottaa ehdotetun sääntelyn vaikutuksia. Jos sääntelyä suunnitellaan pelkästään sääntelytaakan arviointiin perustuen, jää moni tärkeä ulottuvuus havaitsematta. Myös sääntelyn ja sääntelytaakan käsitteiden erityyppinen hahmottuminen eri maiden konteksteissa on asia, joka on syytä ottaa huomioon yhdistettäessä kansainvälisessä keskustelussa tuotettuja käsitteitä ja ideoita suomalaiseen säädöspoliittiseen keskusteluun.

Sääntelytaakkaan liittyy läheisesti norminpurku. Valtioneuvoston toimissa tulee esille, että norminpurun (vaihtoehtona käytetään myös yleistermiä sääntelyn sujuvoittaminen) kohteena on kohtalaisesti myös kansalaisiin ja hallintoon kohdistuvaa sääntelyä, vaikka yritykset esiintyvätkin pääasiallisena kohteena. Lisäksi norminpurku määrittyy hyvin eri tavoin säännösten purkamisesta lainsäädännön vaikuttavuuteen; samoin se konkretisoituu melko eri tavoin eri hallinnonaloilla, eivätkä kaikki ministeriöt vaikuta omaksuneen hallituksen pyrkimystä säädösten sujuvoittamiseen esitettyjen ohjeiden mukaisesti.

Norminpurun tai sujuvoittamisen taustalla on siis ajatus sääntelytaakasta, joka on myös hankalasti määrittyvä termi (tarkemmin seuraavassa jaksossa). Käsitteen epämääräisyys ja rajallisuus ei kuitenkaan tarkoita, että se olisi täysin käyttökeltoton ja ettei osaa sääntelystä olisi mahdollista mielekkäin perustein pitää liian raskaana, epäselvänä tai suorastaan turhana. On esimerkiksi ilmeistä, että eri laeista muodostuu toisinaan sääntelyn kohteita rasittavia päällekkäisiä velvoitteita. On mahdollista, että myös laajemmat ohjauskokonaisuudet kaipaavat perusteellista uudistamista tai ainakin päivitystä, ja sääntelytaakan näkökulma voi osaltaan auttaa uudistustarpeiden arvioinnissa. (ks. esim. jaksot 3.2 ja luku 4). On kuitenkin syytä suhtautua kriittisesti sellaiseen yleistävään keskusteluun, jossa ei ole sijaa tarkemmalle erittelylle sääntelyn purkamisen tosiasiallisista mahdollisuuksista, tarkoituksenmukaisuudesta tai perusteista.

2.2 Sääntelytaakan käsite, sisältö ja hallitseminen

Jyrki Tala

Taustaa sääntelytaakan tarkastelulle

Sääntelytaakalla tarkoitetaan tavallisesti sellaisia oikeussääntelyn vaikutuksia, jotka kuormittavat sääntelyn kohteita taloudellisesti tai muutoin taikka rajoittavat näiden toimintaa. Käsitteellä on kielteinen arvolutaus. Sääntelytaakan käsitteelle (*regulatory burden*) ei ole kuitenkaan vakiintunut yleisesti hyväksyttyä merkityssisältöä. Tästä on alan tutkimuksessa laaja yhteisymmärrys. Käsite on kiistatta monimerkityksellinen, moniulotteinen ja rajoiltaan epämääräinen. Tämä on osaselitys sille, että myös tutkimustoiminnassa on havaittu ongelmalliseksi arvioida tai mitata tarkasti sääntelytaakan määrää. Käsitteen tietty epämääräisyys selittää toisaalta sen runsasta ja moninaista käyttöä etenkin säädöspoliittisissa yhteyksissä. Sääntelytaakan alentaminen onkin ollut taustaperustelu monille säädöspoliittisille hankkeille, esimerkiksi kun tarkoitus on ollut parantaa sääntelyehdotusten vaikutusten ennakoarviointia (RIA) ja säädöshankkeiden jälkiarviointia (ks. esim. Sunstein 2013 ja EU:n osalta Smismans 2015).

Käsitteellisistä ongelmista riippumatta säädöspoliittisissa tarkasteluissa erotellaan kansainvälisesti hyvin vakiintuneesti sääntelytaakka ja hallinnollinen taakka (*administrative burden*). Sääntelytaakka on laaja-alaisempi käsite, joka kattaa muun muassa kaikenlaisia, sääntelyn sisällöstä johtuvia velvoitteita ja rajoituksia. Hallinnolliselle taakalle on puolestaan vakiintunut melko selvärajainen sisältö. Sillä tarkoitetaan yritykselle aiheutuvia kustannuksia, joita syntyy säännösten asettamista velvoitteista koota, järjestää, säilyttää tai raportoida erilaisia tietoja joko viranomaisille tai kolmansille tahoille (työ- ja elinkeinoministeriö 2012; European Commission 2006, 691; OECD 2009; Government of Canada 2015). Hallinnollinen taakka on näin määriteltynä osa laaja-alaisempaa sääntelytaakkaa. Periaatteessa hallinnolliseen taakkaan ei pitäisi sisällyttää kustannuksia yrityksen sellaisista tietojenantoon ja tietohallintoon liittyvistä toimenpiteistä, jotka se tekisi ilman sääntelyäkin, esimerkiksi liikkeenjohdon, osakkaiden tai sidosryhmien tarpeisiin (ns. *business as usual* -kulut). Hallinnollisen taakan alentamiseen liittyvän säädöspolitiikan vaiheista Euroopassa ja Suomessa katso tarkemmin jakso 1.1.

Sääntelytaakan tarkastelussa taakkaa arvioidaan suhteessa eri kohderyhmiin. Ne ovat samat keskeiset tahot kuin lakien vaikutusten tarkastelussa yleensäkin: yrityssektori, yksityishenkilöt ja julkinen organisaatio. Kukin näistä voidaan vielä jaotella pienempiin alaryhmiin (ks. jaksot 1.1. ja 3.2 ja luku 5). Valtaosa erilaisista ohjelmista ja toimenpiteistä on varsinkin 2010-luvulla kohdistunut useimmissa kehittyneissä maissa nimenomaan sääntelyn yrityksille aiheuttamiin kustannuksiin, niiden hillitsemiseen ja alentamiseen. Julkisen organisaation roolista sääntelytaakan kohdetahona ja ”uhrina” on eriäviä näkemyksiä. Aihe ei ole ainakaan eurooppalaisissa tarkasteluissa ollut esillä yhtä painokkaasti kuin yritysten tai yksityishenkilöiden asema.

Yhdysvalloissa on parin viime vuosikymmenen mittaan noussut julkisen organisaation yhteydessä yhdeksi erityisalaksi ns. *red tape* -ilmiön tutkimus. Siinä ollaan kiinnostuneita erityisesti sellaisista kuormittavista säännöstöistä ja menettelyistä, joilla on kielteinen vaikutus organisaation suorituskykyyn ja tuloksiin (Feeney 2012). Päähuomio ei tällöin siis ole organisaation ja sen asiakkaiden suhteessa. Alankomaissa on puolestaan tarkasteltu sääntelyjen kuormittavuutta julkisen organisaation erityisten ammattiryhmien kannalta (opettajat, lääkärit, poliisit, sosiaalityöntekijät; Actal 2013).

Sääntelytaakan monimerkityksellisyyttä ja epämääräisyyttäkin valottaa seuraava brittiläisen tutkimuksen luetelma käsitteeseen liittyvistä ilmauksista ja ilmiöistä (Peck ym. 2012): sääntelyn

kohtuuttomat seuraukset; sen toistuvat muutokset; epäjohtonmukaisuus; sääntely taloudellisen kasvun esteenä; kustannukset yritykselle siitä, että se pysyy ajan tasalla sääntelyn vaatimuksista; sekaannukset; päällekkäiset lupajärjestelmät; sääntelytiedon ajoittaiset tulvat; kustannukset, kun on tarve käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita; ei-tuottava byrokratia; ja toimijoiden kokema tunne kontrollin menettämisestä. Kyseinen tutkimus korostaa toimijoiden vaikeuksia ymmärtää sääntelyn sisältöä, löytää kulloinkin käsillä olevaan tilanteeseen soveltuva sääntely ja päästä selville sen täsmällisestä sisällöstä. Sääntelytaakkaan kytketään siis herkästi monenlaisia sääntelyyn liittyviä kielteisiä piirteitä, kuten edellä olevassa luettelmassakin.

Seuraavassa eritellään lähemmin sääntelytaakan käsitettä ja sen sisältöä. Analyysin tarkoitus on jäsentää ja selventää sääntelytaakan käsitettä ja sen käyttöä. Sitä kautta voitaneen parantaa edellytyksiä sääntelytaakan tarkastelulle ja sitä koskevalle keskustelulle. Seuraavassa kuvataan lähemmin neljä sellaista sääntelytaakan toisistaan poikkeavaa kerrostumaa, jotka nousivat usein esiin säädöspoliittisissa dokumenteissa ja alan tutkimuksessa. Nämä sääntelytaakan kerrostumat ovat: 1) sääntelyn kustannukset, 2) sääntelyn toimeenpano, 3) sääntelyn lakitekniset ongelmat ja 4) sääntelyn kohdetahojen subjektiivis-psykologinen kokemus. Kirjoituksen lopuksi esitetään yleiskuva säädöspolitiikan välineistä sääntelytaakan hallitsemiseksi avaamalla yleisesti elinkaariajattelua ja One-in, one-out -mekanismeja sovelluksineen.

Sääntelyn kustannukset osana sääntelytaakkaa

Kustannusten kohdentuminen

Yhdistävä piirre jokseenkin kaikissa sääntelytaakan tarkasteluissa on korostaa sääntelyn kustannuksia, usein jopa sen ydinosana. Toisinaan samastetaan sääntelyn kustannukset ja sääntelytaakka. Sääntelyn kustannuksista on laadittu säädöspolitiikassa ja tutkimustyössä lukuisia erittelyjä ja luokitteluja erilaisiin alaryhmiin (oikeusministeriö 2007; Bertelsmann Stiftung 2009; Guidelines on Impact Assessment 2015; OECD 2014; Määttä & Tala 2015; Renda 2015). Keskeinen jakolinja eri luokituksissa on erotella sääntelyn *suorat*, *välittömät* sekä toisaalta sen *epäsuorat*, *välilliset kustannukset*.

Suorat kustannukset ilmenevät sääntelyn kohdealalla. Suorat kustannukset syntyvät sellaisten veloitteiden noudattamisesta, joiden rikkomisen varalta on säädetty sanktio tai joiden sivuuttamisen seurauksena toimija menettäisi jonkin etuuden (Deutschland 2012). Epäsuoria, välillisiä kustannuksia ovat yhden määritelmän mukaan kaikki muut kuin suorat sääntelystä aiheutuvat kustannukset. OECD:n jäsentelyssä epäsuoriksi kustannuksiksi tarkennetaan erityisesti rahoituskulut (korkokulut yrityksen hankkiessa sääntelyn vaatiman laitteen velaksi), tappiot siitä, että yritys ei ole voinut käyttää sääntelyn noudattamiskuluihin menneitä varoja paremmin tuottavasti (ns. *opportunity costs*) sekä kokonaistaloudelliset vaikutukset vaikkapa BKT:n tai työllisyyden kasvuun.

Sääntelytaakan tarkastelussa on tärkeä huomata, että nimenomaan sääntelyn välittömät kustannukset ovat nousseet Euroopan säädöspoliittisesti aktiivisten maiden säädöspolitiikassa hallitsevaan asemaan. Niiden mittaaminen on perustunut standardikustannusmallin pohjalle kehitettyyn ohjeistoon ja välineistöön. Juuri sääntelyn noudattamiskulujen mittaamiseen ja ennakointiin on panostettu vahvimmin niissä maissa, joissa on jo muutoinkin melko pitkälle vakiintunut säädösehdotusten vaikutusarvioinnin järjestelmä (erityisesti Saksa ja Britannia). Yhdysvaltalainen, hallinnon laatimien sääntelyjen (regulaatiot) vaikutusarviojärjestelmä, joka on pääkohdiltaan yli kolmen vuosikymmenen ajan perustunut melko vakiintuneelle kustannus-hyöty-tarkastelulle, on lähestymistavaltaan ollut tässä suhteessa selvästi väljempi (Sunstein 2013; Shapiro 2016).

Välillisten sääntelykustannusten selvittämistä vaikeuttavat useat ongelmat. Näitä kustannuksia voi olla hankala tunnistaa ja ne saattavat ilmetä monien, tosiinsa kytkeytyvien tekijöiden välittämänä etäällä sääntelyn kohdealueesta. Kausaaliyhteyden todentaminen sääntelyn ja siitä etäällä ilmenevien kustannusten kesken on tutkimuksellisesti ja empiirisesti vaikeaa. Lisäksi sääntelyn välillisiä taloudellisia vaikutuksia koskeva yleistämiskelpoinen, teoreettinen ja empiirinen tutkimustieto on toistaiseksi melko epävarmalla pohjalla (Helm 2006; Parker & Kirkpatrick 2012; Frontier Economics 2012).

Ongelmia on toki myös sääntelyn välittömien noudattamiskulujen selvittämisessä etenkin lainvalmisteluvaiheessa. Riittävän ja monipuolisen tietopohjan hankkiminen luotettavalle kustannusarvioinnille on vaativa tehtävä. Vaikutusarviointiin tarvittavan ammattitaidon kytkeminen osaksi normaalia lainvalmistelua on vaativa työvaihe sekin. Erottelu välittömien ja välillisten kustannusten kesken ei ole aina käytännössä kirkas (NAO 2016). Lisävaikeutta kustannusten arviointiin lainvalmistelussa tuo aikatekijä. On vaikea ennakoida, miten sääntelyn kustannuksiin vaikuttaa esimerkiksi lain noudattamisen vaatiman teknologian mahdollinen halpeneminen, innovaatiot, uusien, halvempien ja toimivampien toimintatapojen oppiminen sekä kilpailusta johtuvat paineet (Ackerman & Heinzerling 2004; Carey 2016).

Kustannukset suhteessa turhaan sääntelytaakkaan

Nykyisin ymmärretään yleisesti, että miltei kaikki *relevantti sääntely aiheuttaa kustannuksia* ainakin joillekin tahoille. Sääntelyn kustannuksia on siksi perusteltua tarkastella osana sääntelytaakkaa. Jos kustannukset kuitenkin *samastetaan* yksioikoisesti sääntelytaakkaan, joutuu kysymään, mitä lisäarvoa ja erottelukykä sääntelytaakan käsite voi tarjota verrattuna siihen, että puhuttaisiin nimenomaan ja yksiselitteisesti sääntelykustannuksista.

Vastauksena tähän kysymyksenasetteluun on monissa säädöspoliittisissa dokumenteissa ja alan tutkimuksessa pyritty kehittämään käsitteistöä, joka palvelisi pelkkää kustannuslaskentaa osuvammin käytännön tarpeita, kun analysoidaan sääntelytaakkaa ja hahmotellaan korjaustoimia (Australian Government 2006; REFIT-sivusto). Mielenkiinnon kohteeksi on tällöin nostettu ensi sijassa sellainen sääntelytaakka, jota voidaan luonnehtia tarpeettomaksi, liialliseksi, suhteettomaksi tai kohtuuttoman suureksi. Tällaisessa analyysissä ajatellaan, että tietty kustannusten määrä on tarpeellinen ja hyväksyttävä, jotta saavutetaan optimaalisesti sääntelyn tavoitteet ja tarkoitetut hyödyt. Sen ylittävää osaa kustannuksista pidetään tarpeettomana ja se tulisi kyetä eliminoimaan. Keskeinen kysymys on tällöin se, millä kriteereillä voidaan erottaa toisistaan tarpeellisena pidetyt ja toisaalta optimaalisen tason ylittävät, tarpeettoman suuret sääntelykustannukset.

Yksi tapa tarkentaa sääntelyn kustannusten ja sääntelytaakan suhdetta on verrata kahta samaa tavoitetta palvelevaa sääntelyvaihtoehtoa A ja B. Jos tavoite, esimerkiksi tietty terveyden tai turvallisuuden taso, olisi mahdollista saavuttaa vaihtoehdolla A alhaisemmin kustannuksin kuin vaihtoehdolla B, kustannusten erotusta vaihtoehtojen välillä voisi luonnehtia tarpeettomaksi sääntelytaakaksi. Näin ajateltaessa tarpeetonta sääntelytaakkaa olisivat sellaiset kustannukset, jotka ylittävät optimaalisesta sääntelyratkaisusta syntyvän kustannusrasituksen.

Useihin säädöspoliittisiin dokumentteihin sisältyy edellä hahmoteltuja, jossain määrin eriytyneitä lähestymistapoja sääntelytaakkaan. Säädöspoliitiikan tavoitteeksi on saatettu asettaa eliminoida sääntelystä aiheutuvaa tarpeetonta kuormitusta, mutta samalla edellytetään, että huolehditaan kuitenkin sääntelyn tavoitteena olevan terveyden, turvallisuuden tai ympäristön suojan tason ylläpitämisestä (Australian Government 2006; Obama 2011; REFIT-sivusto).

Sääntelykustannusten tarkastelussa osana sääntelytaakkaa on aina tarpeellista kysyä, kuka tulee viime kädessä maksamaan nuo kustannukset. Kustannusten välitön ja viimesijainen maksaja eivät aina ole suinkaan sama taho. Viime kädessä useimpien sääntelyjen maksaja on talouden toiminnan näkökulmasta lopulta kuluttaja, veronmaksaja, yrityksen työntekijä tai osakkeenomistaja (Crain & Crain vuosi; Määttä & Tala 2015). Lisäksi on hyvä muistaa, että sääntelyn kustannukset eivät talouden kokonaisuudessa sinänsä katoa johonkin mustaan aukkoon (Ackerman & Heinzerling 2004).

Sääntelytaakan tarkastelussa, kuten säädöspoliittisessa arvioinnissa ja päätöksenteossa yleisestikin, on joka tapauksessa järkevää punnita sääntelyn kustannuksia suhteessa sen tavoitteisiin ja tarkoitettuihin, ennakoitavissa oleviin myönteisiin vaikutuksiin. Vasta myönteisten vaikutusten, kustannusten ja muiden vaikutusten *avoin ja symmetrinen tarkastelu* voi antaa tasapainoisen tietopohjan lainvalmistelulle ja päätöksenteolle (katso myös jaksot 1.1. ja 2.3).

Sääntelyn toimeenpano sääntelytaakan osana

Sääntelytaakan tarkastelussa on hyödyllistä pitää erillään kaksi asiaa, jotka toki liittyvät toisiinsa. Voidaan pyrkiä ensiksi arvioimaan, mitä vaikutuksia ja millaista kuormitusta aiheutuu *sääntelyn sisällöstä* itsestään, sen asettamista velvoitteista, vaatimuksista ja rajoitteista eri kohdetahoille silloin, kun nämä mukautuvat omilla toimillaan ja valinnoillaan sääntelyyn. Tällaisia ennakoivia vaikutusarvioita tehdään useimpien kehittyneiden maiden lainvalmistelussa. Lainvalmistelussa tehtävien vaikutusarviointien yksi tavoite on kuvata ja tuoda esiin tietoa säädöshdotuksen todennäköisesti aiheuttamasta sääntelytaakasta.

Tästä erillinen asia on se, millä tavalla säännöstöä tullaan *tosiasiassa toimeenpanemaan* sen tultua voimaan ja mitä vaikutuksia sillä on konkreettisesti sääntelyn kohdetahoille. Lakien ja niiden vaikutusten tutkimuksen perustavimpia oivalluksia on viime vuosina ollut sääntelyn toimeenpanon lähes ratkaiseva merkitys sille, miten sääntely tosiasiassa toteutuu ja vaikuttaa eri toimijoiden käytännössä. Siksi on myös johdonmukaista, että monien säädösvalmisteluohjeiden mukaan jo lainvalmistelussa tulisi panostaa lakiehdotusten mahdollisimman toimivaan toimeenpanoon. Tätä varten on ehdotettu erityisten, sääntelyn toimeenpanoa tukevien toimenpiteohjelmien valmistelua ja toteuttamista, ainakin tärkeiden lakihankkeiden onnistumiseksi (oikeusministeriö 2004, Tala 2005, European Commission 2018).

Toimeenpanon merkitystä lain vaikutusten ja koetun sääntelytaakan kannalta on kiteytetty toteamalla hiukan kärjistäen, että monen sääntelyn vaikutukset oikeastaan tehdään vasta sen myötä. Brittiläisessä hallituksen sääntelykatsauksessa on todettu, että yritysten näkökulmasta sääntelyn toimeenpano on yhtä tärkeä kuin sen sisältö (Department for Business Innovation & Skills 2014). Tuoreessa laajassa kokoomateoksessa lainsäädännön vaikutusarvioinnista on päätelty, että säännöksen taloudellinen vaikutus riippuu käytännössä vähemmän sisällön muotoilusta kuin siitä, miten valvovat viranomaiset, tuomioistuimet, yksittäiset yritykset ja sidosryhmät ovat keskenään vuorovaikutuksessa, kun säännöksiä toimeenpannaan (Dunlop & Radaelli 2016). Vielä kärkevämmiin toimeenpanon merkitystä on korostanut alan kokenut tutkija: olisi lapsellista uskoa säännöksen sanamuodon kertovan paljoa siitä, kuinka sitä tullaan tosiasiassa toteuttamaan (Heimer 1999). Tällainen ajattelutapa on kiistatta aika kaukana kotimaisesta, hallintotoiminnan lainalaisuutta korostavasta perinteestä. Esimerkiksi OECD:n tuoreessa sääntelykatsauksessa todetaan, että sääntelyn toimeenpano on eri maiden säädöspoliittikan heikoin lenkki (OECD 2015a). Ongelmaa voidaan korjata tai lieventää laatimalla jo lainvalmistelussa ohjelma tukitoimista, joilla edistetään sääntelyn tarkoitettujen vaikutusten toteutumista, kuten edellä todettiin.

Kokonaiskuva sääntelytaakasta edellyttää siis, että tunnetaan sääntelyn kohdetahojen omaehtoiset toimet normiston noudattamiseksi sekä ne kokemukset ja vaikutukset, joita syntyy sääntelyn toimeenpanon myötä. Toimeenpanon tarkastelulla saadaan näkyville sekä sääntelyä toimeenpanevan viranomaisen tosiasialliset käytännöt että sääntelyn kohteiden aidot toimet, kokemukset ja kuormitus sen jälkeen, kun säännöstö on tullut voimaan.

Sääntelyn toimeenpanolla tarkoitetaan sen täytäntöönpanoa ja siinä yhteydessä syntyvää vuorovaikutusta viranomaistoiminnan ja sääntelyn kohteiden kesken. Toimeenpanoa on siksi perusteltua tarkastella sääntelytaakan itsenäisenä osatekijänä, kuten edellä todettiin. Toimeenpanon tarkastelu tuo näkyville erityisellä herkkyydellä sen kohteiden konkreettiset kielteiset kokemukset siitä, miten kyseinen sääntely tosiasiallisesti toteutuu ja vaikuttaa (ks. esim. Rantala ym. 2008; Liimatainen & Rantala 2016; Rantala ym. 2017). Näkökulma sääntelytaakkaan avautuu tällöin yksittäiskokemusten kautta konkreettisesti ja alhaalta ylöspäin. Tämä on eri perspektiivi kuin päättäjille ja lainvalmistelijoille ominainen lähestymistapa, jolla tavoitellaan kokonaiskuvaa ja lain soveltamisen tyyppitilanteita ylhäältä alas.

Sääntelyn toimeenpano sisältää tyypillisesti useita ominaispiirteitä, jotka ovat keskeisiä sääntelytaakan ja sitä koskevan käsityksen muodostumiselle. Kaikelle sääntelyjen toimeenpanolle on leimallista säännöksiä toteuttavan *viranomaisorganisaation* käytettävissä oleva *harkintavalta ja liikkumavara*. Näitä sisältyy jokseenkin aina lakien toimeenpanoon ja siitä riippumatta, että sitä pyritään ohjaamaan yhdenmukaiseksi esimerkiksi hallintotoiminnan lainalaisuus- ja yhdenvertaisuussäännösten avulla.

Toinen toimeenpanon keskeinen ominaispiirre on ns. *etulinjan toimijan* avainasema sääntelyn toteuttajana. Etulinjan toimijalla tarkoitetaan sitä julkisen organisaation henkilöä, joka toimeenpanee sääntelyä kaikkein lähimpänä sen kohdetahoa. Etulinjan toimijan avainasemasta on paljon tutkimusnäyttöä (Tala 2005; Rantala ym. 2008; Liimatainen ym. 2017). Kolmas tärkeä toimeenpanon ominaispiirre on erilaisten ns. *tosiasiallisten toimenpiteiden* tärkeä, monesti jopa hallitseva asema. Yleensä eri alojen lainsäädäntö sisältää oikeusohjeita viranomaisen lakien toimeenpanossa käytössä olevista menettelykeinoista samoin kuin säännöksiä sanktioista rikkomustapausten varalta. Tästä huolimatta käytännön toimintaa hallitsevat useimmiten erilaiset ei-säännellyt tosiasialliset toimet, kuten yhteydenpidot ja keskustelut viranomaisen ja kohdetahon välillä, epäviralliset ohjeet, eräänlaiset sopimukset, uudet tai jatkettut määräajat asioiden korjaamiselle jne.

Edellä kuvatuista lakien toimeenpanon ominaispiirteistä seuraa, että useimpien sääntelyjen toimeenpanokäytännöt ovat paljon moninaisempia ja kirjavampia kuin säädöstekstistä voisi päätellä. Toimeenpanoa ei siis ole hedelmällistä kutistaa lakien mekaaniseksi täytäntöönpanoksi. Toimeenpanon sisältämän liikkumavaran takia toimeenpanokäytäntöjä ja niiden toisistaan poikkeavia piirteitä voi havainnollista seuraavilla ulottuvuuksilla: toimeenpano voi olla aktiivista vs. passiivista; se voi olla joustavaa vs. siinä pitäydytään tiukasti säännösten kirjaimeen; toimeenpano voi olla ennalta vaikuttavaa, proaktiivista vs. siinä reagoidaan rikkomuksiin vasta jälkikäteen; toimeenpanossa painotetaan neuvontaa ja ohjausta vs. keskitytään rikkomuksiin ja säädettyihin sanktioihin viranomaistoimena; toimeenpanossa korostetaan kohdetahojen yhtäläistä kohtelua vs. viranomaisreaktiot ovat yksittäistapauksellisia; toimeenpano on kattavaa vs. viranomaisreaktiot toteutuvat satunnaisesti.

On selvää, että sääntelyn kohteiden kokema kuormitus riippuu paljon siitä, millaista sääntelyn käytännön toimeenpano on kulloinkin eri aloilla ja alueilla näillä ulottuvuuksilla tarkasteltuna. Tämän vuoksi sääntelyn kohdetahojen kokemukset voivat poiketa toisistaan tuntuvasti. Lakien toimeenpanoon sisältyvä liikkumavara ja valikoivuus sen myötä on kiteytetty havainnollisesti etenkin ns. responsiivisen sääntelyn teoriassa (Ayres & Braithwaite 1992; Regulation & Governance 2015; Gunningham & Sinclair 2017). Teorian mukaan viranomainen pyrkii saamaan

sääntelyä rikkovan subjektin korjaamaan toimintansa reagoimalla tämän toimintaan potentiaalisesti ankaroituvien keinojen asteikolla. Lievimpänä keinona asteikolla ovat neuvo ja ohje, kovimpana keinona ankarin lain mukainen sanktio (esimerkiksi toimiluvan peruutus). Ydinasia teorian mukaisessa toimeenpanossa on, että viranomaisen valitsee käytettävät keinot kohdetahon suhtautumisen ja reaktioiden mukaan. Ratkaisevaa on, miten yhteistyövalmis, motivoitunut korjaamaan toimintaansa ja luottamuksenarvoinen kyseinen toimija on. Jos yhteistyö ja lievimmat keinot eivät toimi, turvaudutaan ankarampiin vaihtoehtoihin. Teorian soveltamismahdollisuuksilla on toki myös omat rajoituksensa (Gunningham & Sinclair 2017).

Sääntelytaakka ja lakien teknisen laadun ongelmat

Sääntelytaakan kannalta huomionarvoiset lakitekniset ongelmat voidaan jaotella kahteen pääryhmään. Osa sääntelytaakkaan liittyvistä lakiteknisistä ongelmista kytkeytyy *yksittäisiin säännöksiin* ja siihen, kuinka sääntelyn kohteet kykenevät ottamaan ne huomioon toiminnassaan. Säännös voi olla sisällöltään epämääräinen, vaikeaselkoinen, tulkinnanvarainen, päällekkäinen jonkin toisen sääntelyn kanssa taikka siihen verrattuna erisuuntainen, jopa ristiriitainen. Tällaiset ongelmat kuormittavat sääntelyn kohdetahoa eri tavoin. Tämä joutuu käyttämään aikaa, työtä ja kenties hankkimaan ulkopuolista asiantuntija-apua selvittääkseen sääntelyn sisältöä. Epävarmuus siitä, mikä on sallittua tai kiellettyä, saattaa rajoittaa tai ainakin hidastaa etenkin yrityksissä esimerkiksi investointeja taikka uusien toimintatapojen kehittelyä.

Osa sääntelytaakkaan liittyvistä lakiteknisien laadun ongelmista johtuu puolestaan yhtä säännöstä *laajemmasta oikeusjärjestelmän kokonaisuudesta*. Kehittyneissä oikeusjärjestelmissä on sinänsä normaalia, että monet eri lait ja muut sääntelyt koskevat samanaikaisesti eri tavoin oikeussubjektien toimintaa. Tätä kokonaisuutta luonnehditaan usein hajanaiseksi ja pirstaleiseksi, ja sääntelyn kohdetahon voi olla vaikea sitä hahmottaa (ks. jakso 3.2. ja luku 4). Ongelmaa vielä korostaa monissa Suomen tyyppisissä yhteiskunnissa menossa oleva sääntelyn määrän pysyväluonteinen kasvu (Tala 2013).

Sääntelyn kohdetahoille ehkäpä keskeisin ongelma tällaisissa tilanteissa on se, mikä on erilaisten, samaa asiaa tai tilannetta koskevien eri säännösten suhde toisiinsa ja minkä sisältöinen oikeusohje niistä lopulta muotoutuu (ks. myös luku 4). Eri säännösten välisen suhteen ja kunkin painoarvon hahmottaminen ovat usein oikeustieteellisen koulutuksen saaneillekin vaikeasti tulkittava kysymys. Ratkaisu löytyy monesti vasta vaativan oikeudellisen argumentaation avulla. Tätä ongelmaa ei eliminoi edes se, että yksittäiset säännökset olisi osattu muotoilla selkeiksi ja helposti ymmärrettäviksi (Office of the Parliamentary Counsel 2013). Säännösten tiheä muutostahti ja hyvin yksityiskohtaiset muotoilut saattavat vielä vaikeuttaa oikeustilan sisällön tunnistamista.

Säädöspolitiikassa on kansainvälisesti kiinnitetty viime vuosina huomiota yhä enemmän useista eri sääntelyistä oikeussubjekteille aiheutuvaan *kumulatiiviseen vaikutukseen* (ks. myös luku 4). Kritiikin ytimenä on havainto, jonka mukaan yksittäisiä lakiuudistuksia valmisteltaessa saatetaan kyllä ottaa asianmukaisesti huomioon kyseisestä ehdotuksesta kohteille aiheutuvat vaikutukset, mutta sivuutetaan aiemmasta sääntelystä kokonaisuudessaan aiheutuvat, kohdetahoa kuormittavat vaikutukset. Sääntelytaakan kannalta kumulatiivisen sääntelyn ongelmat ilmenevät kahdessa suunnassa. Sääntelyn kohdetahoon kohdistuu kumulatiivisesta sääntelystä kustannusten ja muun mahdollisen rasituksen aiheuttama kokonaiskuormitus, jota ei ole tarkoitettu eikä ole liioin arvioitu kokoavasti minkään lainvalmisteluhankkeen yhteydessä. Toiseksi lakiteknisesti voi syntyä sellainen sääntelykokonaisuus, jonka sisältöä sen kohdetahojen ja oikeudellisten asiantuntijoidenkin on hankala ymmärtää ja hallita.

Oikeussääntelyn lakiteknisen laadun ongelmat ovat olleet perinteisesti oikeustutkimuksen, erityisesti lainopin, ja oikeuspoliittisen keskustelun kiinnostuksen kohde. Samoin ne ovat olleet jokseenkin pysyvä aihe erilaisissa lainvalmistelun laadun parantamishjelmissä sekä säädösvalmisteluohjeistoissa (Office of the Parliamentary Counsel 2013; oikeusministeriö 2013; Sunstein 2013). Mitään yleispätevää ratkaisua lakien laadun perusongelmiin ei vaikuta olevan näköpiirissä.

Sääntelytaakan subjektiivis-psykologiset osatekijät

Sääntelytaakassa on viime kädessä kysymys sääntelyn kohteen omakohtaisesta, sääntelyn vaikutuksia koskevasta kokemuksesta, kuten alan tutkimuksessa on painotettu. Kokemuksen taustana voivat olla esimerkiksi sääntelyn liialliset kustannukset, toimeenpanon joustamattomuus tai yliankaruus taikka säännösten hankalat, tulkinnanvaraiset muotoilut. Näitä on jo kosketeltu edellä. Ainakin pääosin näitä voi luonnehtia sääntelytaakan ulkoisesti havaittavissa oleviksi osatekijöiksi.

Taakkakokemus voi kuitenkin kytkeytyä sääntelyyn edellä kuvattua väljemmin ja johtua myös muista seikoista. Sääntely saatetaan ylipäänsä kokea kielteisenä. Sitä pidetään kenties etupäässä erilaista kiusaa, harmia ja ärtymystä synnyttävänä asiana (*hassle*). Sääntelyn kohde ei ehkä pidä lainkaan hyväksyttävänä sääntelyn tavoitteita ja pääsisältöä. Kohdetaho saattaa kokea, että hän ei kykene noudattamaan omassa toiminnassaan sääntelyn asettamia vaatimuksia (Bertelsmann Stiftung 2009). Tämän tyyppisiä taakkakokemuksia pyrkii osaltaan tavoittamaan EU:n komission REFIT-sivustolle avattu väylä, jonka avulla eri tahot voivat kommentoida, mikä unionin sääntelyssä on ärsyttävää tai turhaa.

Sääntelytaakan subjektiivis-psykologisen puolen erottelu sen ulkoisesti havaittavista osatekijöistä on hyödyllinen monesta syystä. On tähdellistä huomata, että yksittäisen toimijan kokemusta sääntelytaakasta voivat muokata muun muassa sääntelystä eri kanavien kautta välittyvä informaatio ja yhteiskunnassa käytävä yleinen keskustelu. Samoin sitä saattavat ohjata samankaltaisessa asemassa olevien vertaiskokemukset. Kokemus sääntelytaakasta saattaa tuntua esimerkiksi yrittäjästä joka tapauksessa raskaammalta silloin, kun oman yritystoiminnan taloudelliset tulokset heikkenevät, vaikka sääntely-ympäristö ei muuttuisi lainkaan. Eri toimijoiden erilaiset tiedot ja kokemuspohja voivat selittää sitä, että samankaltaisessa asemassa ja saman sääntelyn kohteena olevat toimijat kokevat taakan hyvin eri tavoin.

Sääntelytaakan subjektiivis-psykologiset osatekijät ovat merkityksellisiä erityisesti kahta kautta. Yleisestikin on oikeusjärjestelmän hyväksyttävyyden kannalta tärkeää, millaisena ja erityisesti miten kuormittavana erilaiset oikeussubjektit kokevat heihin kohdistuvan sääntelyn. Tätä olennaisempaa on kuitenkin se, miten kokemus sääntelytaakasta mahdollisesti vaikuttaa sääntelyn kunkin kohdetahon toimintoihin ja valintoihin.

Sääntelyn nopeat, toistuvat muutokset saattavat esimerkiksi synnyttää yritystoiminnassa epävarmuutta, joka voi kahlita investointeja ja tulevan toiminnan suunnittelua. Monimutkaiseksi ja tulkinnanvaraiseksi koettu sääntely voi synnyttää pelkoja joutua viranomastoimen kohteeksi tai oikeusprosessin osapuoleksi. Toimeenpanoviranomaisen joustamattomat tai ennakoimattomat otteet saattavat aiheuttaa sääntelyn kohteissa erilaisia, vaikutuksiltaan kielteisiä mukautumis- ja sopeutumisreaktioita. Varsinkin yritystoiminnassa tällaiset prosessit ja kokemukset voivat kuluttaa voimavaroja, joita käytettäisiin muutoin ydintoimintoihin ja niiden kehittämiseen. Yksilötasolla monimutkainen tai epäselvä sääntely voi vaikuttaa tämän asemaa palvelujen käyttäjänä tai etuuskien saajana taikka kahlita muutoin yksityishenkilön aktiviteetteja.

Yleiskuva säädöspolitiikan välineistä sääntelytaakan hallitsemiseksi

Säädöspolitiikassa on kansainvälisesti ja eri valtioissa käytössä monenlaisia välineitä, joiden avulla voidaan hallinnoida ja hillitä sääntelytaakkaa. Tätä välineistöä on eri maissa kehitelty lähinnä 2000-luvulla askel askeleelta ja osana erilaisia paremman tai älykkään sääntelyn ohjelmia. Se, missä määrin on painotettu kunkin välineen käyttökelpoisuutta nimenomaan sääntelytaakan paremmaksi hallitsemiseksi, on vaihdellut eri maissa ja eri aikoina, kuten tulee esiin jäljempänä. Aluksi esitellään erilaisia mittareita sääntelytaakan tarkasteluun. Tämän jälkeen aihetta lähestytään elinkaarinäkökulman avulla, ja lopuksi tarkastellaan One-in, one-out -mekanismia yhtenä sääntelytaakan hallitsemiskeinona.

Sääntelytaakan erilaisia mittaristoja

Sääntelytaakan käsitteellisistä ongelmista huolimatta sen tarkastelua varten on kehitelty erityyppisiä mittaristoja (ks. sääntelytaakan arviointimenetelmistä yleisesti luku 2.3. ja liite 4). Niitä on käytössä mainituista kerrostumista etenkin sääntelyn kustannusten sekä sen kohdetahojen subjektiivis-psykologisen kokemuksen arviointia varten.

Käytännössä tavallisin tapa arvioida sääntelytaakkaa objektiivisuutta tavoittelevin mittarein on tähän asti ollut laskea säännösten välittömiä noudattamiskuluja ennen muuta yrityksissä. Tällöin otetaan esimerkiksi OECD:n melko tuoreen ohjeiston mukaan huomioon seuraavia eriä: suorat työkustannukset, osuus yleiskuluista, laite- ja materiaalikulut, kulut ulkopuolisista palveluista ja sääntelyn toimeenpanon kustannukset yritykselle (OECD 2014). Joissakin maissa (esimerkiksi Saksassa) on pyritty mittaamaan samansuuntaisesti yksilöille aiheutuvia vaikutuksia. Silloin kartoitetaan, kuinka paljon aikaa ja työtä yksityishenkilöltä kuluu tietyn sääntelyn asettaman velvoitteen täyttämiseen (NKR 2017). Jos arvion laatijalla on näistä asioista riittävän monipuoliset ja yrityskenttää tai yksityishenkilöiden toimintaa tarpeeksi hyvin kattavat tiedot, voidaan tällaisia laskelmia pitää sinänsä objektiivisuuteen tähtäävänä, arvioitsijan henkilöstä riippumattomana informaationa.

Mainitunlaisiin mittaustapoihin liittyy kuitenkin varauksia. Ensiksi on hyvä huomata, että sääntelyn välittömät noudattamiskulut kattavat vallitsevien käsitysten mukaan vain osan sääntelyn kustannuksista puhumattakaan sääntelytaakan muista kerrostumista (ks. myös jakso 2.3.). Toistaiseksi sääntelyn noudattamiskustannuksia on eri maiden säädöskäytännöissä valtaosin arvioitu lainvalmisteluvaiheessa, jolloin laskelmat perustuvat ennakoarvioihin. Tiedossa ei silloin ole vielä se, miten sääntelyjä tullaan panemaan toimeen ja kuinka eri kohdetahot reagoivat niihin (jälkiarvioinnista tarkemmin jäljempänä).

Sääntelytaakan keskeinen subjektiivinen mittari on säännösten kohdetahon omakohtainen kokemus taakan määrästä ja merkityksestä. Subjektiivisia käsityksiä sääntelytaakasta selvitetään usein kysely- tai haastattelututkimuksilla (katso jakso 3.2.) tai avaamalla toimijoille viestintäkannavia, joilla nämä voivat kertoa kokemuksiaan (ks. jakso 2.1). Saatetaan esimerkiksi tiedustella koetun sääntelytaakan määrää (vaikkapa asteikolla 1–5) tai arviota taakan kehityssuunnasta aiempaan vertailuajankohtaan nähden (taakka on kasvanut/vähentynyt). Näin on tehty tässä hankkeessa suhteessa yritysten edustajien kokemuksiin (jakso 3.2). Näin kootun tiedon käytökelpoisuus paranee, jos vastaavaa tietoa on koottu eri ajankohtina. Silloin voidaan hahmotella vastaajien taakkakokemusten kehityssuuntia.

Sääntelytaakan subjektiivisiin mittareihin liittyy kuitenkin omia ongelmiaan. Alan tutkimuksessa on tähdennetty, että *sääntelytaakka ilmiönä* ja ihmisten sitä koskeva *käsitys* ovat kaksi eri asiaa, jotka toki ovat yhteydessä toisiinsa (Peck ym. 2012). Erottelulla korostetaan, että ihmisten taakkakäsitys on aina erilaisten sosiaalisten prosessien tulos. Omien kokemusten ohella

yhteiskunnan kunkin ajankohdan yleinen sääntelyä koskeva ilmapiiri ja keskustelu tai esimerkiksi poliittisten toimijoiden tai sidosryhmien vahva deregulaatioretoriikka saattavat muokata ihmisten käsityksiä. Lisäksi sääntelytaakan käsitteen epäselvyys voi kyselyissä ja haastattelussa johtaa siihen, että eri ihmiset ymmärtävät kysymykset eri tavalla ja vastaavat niihin erisisältöisten, taakkaa koskevien käsitysten perusteella. Näitä ongelmia voi olla hankala tai mahdollon kontrolloida, kun analysoidaan saatua informaatiota.

Sääntelytaakan kuvaaminen *asiantuntijoiden arvioinnin* avulla sijoittuu objektiivisluonteisiin tai subjektiivisiin kriteereihin nojaavan tarkastelun välimaastoon. Asiantuntija-arvioita on toteutettu esimerkiksi Australian liittovaltion hallinnossa. Eri ministeriöt kartoittivat ensiksi alansa kaiken sääntelyn määrän ja sen jälkeen arvioitiin sääntelyn noudattamiskustannukset yrityksille ja yksityisille vuositasolla (arvio oli 65 miljardia dollaria; Australian Government 2014). Kansainvälisesti tunnetuimpia asiantuntija-arvioita lienee Maailmanpankin Doing Business -projekti. Se tuottaa vuosittain vertailutietoa 189 valtion sääntelystä ja PK-yritysten oikeudellis-institutionaalista toimintaympäristöstä. Tietoa kerätään kysymällä noin 10 000 lakiasiantuntijalta eri maista 11:stä valikoidusta teemasta niin, että vastaukset kattavat paitsi säädöstekstejä myös sääntelyn toimeenpanokäytäntöjä (Besley 2015).

Sääntelyn elinkaari: lainvalmistelusta jälkiarviointiin

Lainvalmistelussa tehtävään vaikutusarvioon panostamista eri tavoin on toistaiseksi pidetty kaikkein keskeisimpänä keinona parantaa lainsäädännön laatua (Dunlop & Radaelli 2016). Säädösehdotusten vaikutusten ennakkoarviointi kohdistuu ja keskittyy yleensä kerrallaan vain siihen yksittäiseen hankkeeseen, jolla oikeusjärjestelmään luodaan kulloinkin uusia sääntöjä ja muutetaan usein samalla joitakin aiempia sääntelyjä. Arviointi koskee toisin sanoen synty-mässä olevan uuden, muutoksen kohteena olevan sääntelyn virtaa (ns. *regulatory flow*). Täl-lainen arviointi on tavoitteiltaan ja pohja-aineistoltaan siis nähtävä eri asiana kuin sellaiset sää-döspoliittiset hankkeet, joissa pyrkimyksenä on kartoittaa kaiken kunakin aikana jo voimassa olevan sääntelyn vaikutuksia, vaikkapa sääntelytaakan eri kerrostumien näkökulmasta (ns. *regulatory stock*, Tala 2016).

Tähänastiseen kokemukseen perustuva säädöspoliittinen keskustelu ja kritiikki ehdotusten ennakollisesta vaikutusarvioinnista on eri maissa keskittynyt paljolti kolmeen pääasiaan. Kuten jaksossa 2.1. todettiin, tavallisinta on ollut arvioida säädösehdotusten vaikutusarviointien laa-tua yleensä ja suhteessa vaikutusarviointia koskeviin ohjeisiin, joiden mukaan arvioinnin ydin-asia on selvittää ehdotuksen eri tahoille syntyviä myönteisiä, tarkoitettuja vaikutuksia sekä eri näkökulmista myös kielteisiä vaikutuksia, kuten kustannuksia. Toinen vaikutusarviojärjestel-mien toimintaa koskeva kritiikin kohde, varsinkin tutkijatahoilla, on ollut epäily siitä, kuinka re-levanttia ja vaikutusvoimaista lainvalmistelussa tehty vaikutusarviointi lopulta on ollut ja voi olla sääntelyä koskevassa poliittisessa päätöksenteossa (Dunlop & Radaelli 2015, 2016; ks. myös Slant ym. 2014). Kolmanneksi tutkimuksessa on tuotu esiin seuraava, melko perustavanlaatui-nen huomio: toistaiseksi puuttuu selkeää näyttöä siitä, että lakiehdotusten vaikutusarvioinnin parantuminen olisi eri maissa johtanut laadultaan ja tuloksiltaan parempaan sääntelyyn (Sha-piro & Morrall 2012; Hahn & Renda 2017).

Edellä kuvattuja säädösvaikutusten ennakollisen arvioinnin ongelmia voi lieventää se, että sää-döspoliitikassa on nyttemmin alettu varsinkin kansainvälisesti painottaa sääntelyjen jälkiarvi-ointeja (OECD 2012a ja 2015a). Niiden osana tarkastellaan yleensä myös sääntelytaakkaa. Lisäksi nykyisin tutkimustoiminnassa ja esimerkiksi OECD:n ja EU:n säädöspoliittisissa ohjeis-toissa pidetään tärkeänä sääntelyn, sen laadun ja vaikutusten tarkastelua kokonaisvaltaisesti, sen koko elinkaaren näkökulmasta (*regulatory/policy cycle*). Elinkaaren tarkastelulla koroste-taan myös sitä, että uuden sääntelytoimen tulisi aina pohjautua aiemman sääntelyn tulosten

jälkiarvioinnille (OECD 2015a; European Commission 2018, Coletti & Radaelli 2013). Eri instrumenttien esittelyssä jäljempänä on huomattava, että niillä on toki muitakin tehtäviä ja tavoitteita kuin vain sääntelytaakan hahmottaminen ja saaminen hallintaan. Elinkaaren alkukohta on lainvalmisteluvaihe ja loppukohta sääntelyn jälkikäteinen arviointi, kunnes sen jälkeen mahdollisesti toteutetaan seuraava säädöstoimi.

Sääntelyjen jälkiarviointi on monissa maissa lähdeessä liikkeelle 2010-luvulla. OECD:n mukaan se on silti edelleen säädöspolitiikan heikoimmin kehittynyt osa (OECD 2015a). Jälkiarviointia varten on kuitenkin kehitelty erityisiä toiminta- ja menettelytapoja, kuten alankomaalainen ns. CAR-metodologia (Government of the Netherlands 2015) tai EU:n REFIT-järjestelmä (Euroopan komissio 2018), johon palataan jäljempänä. Jälkiarvioinnissa ovat useimmiten keskeisessä asemassa sääntelyn tuloksellisuuden ja toimeenpanon arvioinnin ohella juuri erilaiset sääntelytaakkaan liittyvät ilmiöt, kuten sääntelyn kustannukset ja mahdollisuudet sääntelyn yksinkertaistamiseen. Suomessa sääntelyn jälkiarvioinnissa on esimerkiksi tullut esiin sääntelystä johdettujen menettelytapojen hallinnan vaikeus sekä huonosta toimeenpanosta juontuva sääntelytaakka sääntelyn marginalisoiduille kohteille; tätä voi kutsua eräänlaiseksi kohtaannon puutteeksi sääntelyn tarkoituksen, sen toimeenpanijoiden ja kohderyhmien realiteettien välillä (Rantala ym. 2008; Liimatainen & Rantala 2016; Sarasoja 2017).

Jälkiarvioinnin yleisenä suuntauksena voi havaita, että se on varsinkin säädöspolitiikan aktiivimaissa kehittymässä kohden yhä suunnitelmallisempia, järjestelmällisempiä ja institutionaalisesti vakiintuneita toimintamuotoja (OECD 2012a, 2015a). Konkreettinen, myös Suomea koskettava on Euroopan komission 2012 osana paremman sääntelyn ohjelmaa käynnistämä laaja-alainen REFIT-jälkiarviointitoiminta (European Commission 2016). Sen taustafilosofiaa kuvastaa toiminnan tuloksia koskevan tuoreen raportin johdanto (European Commission 2017, 2). Johdannon mukaan tietty määrä sääntelyn kustannuksia on välttämättä hyväksyttävä, jotta saavutetaan sääntelylle asetetut tavoitteet. Tarpeettomia saattavat sen sijaan olla kustannukset, kun lainsäädännön vaatimat toimet ovat turhia tai sääntelyn tavoitteet voidaan saavuttaa älykkäämmin tai yksinkertaisemmin. Tämän ajattelutavan mukaan sääntelytaakkaa ovat siis ennen muuta sellaiset lisäkustannukset, jotka ylittävät optimaalisen sääntelyratkaisun aiheuttaman taakan (samansuuntaisesti European Commission 2018). REFIT-järjestelmässä on vuodesta 2014 lukien toteutettu myös sääntelyn toimivuustarkastelua (Regulatory Fitness Check), jota varten ei toistaiseksi ole kuitenkaan kehitelty yhtenäistä metodologiaa (Renda 2017).

Komission toimintaa avustavien kahden REFIT-toimielimen tarkasteltavaksi on yhteenvetoreportin mukaan saatettu tähän mennessä yli 280 aloitetta yleisöltä, sidosryhmiltä tai viranomaisilta. Toimielimet ovat laatineet niistä 58 kannanottoa, jotka on saatettu komission käsiteltäväksi. Esimerkiksi komission vuoden 2017 työohjelmaan sisältyi 18 REFIT-valmisteluun perustunutta toimenpidettä. Vuoden 2018 työohjelmassa vastaava määrä on 12 toimenpidettä muun muassa ympäristö- kuljetus- ja kuluttajapolitiikan alalta. Komissio painottaa erityisesti aloja, joilla on yritysten tai sidosryhmien mukaan paljon kustannuksia tai muita taakkoja (Euroopan komissio 2018).

Säädöspolitiikan monissa kärkimaissa on jälkiarviointitoimintaa kehitelty suunnitelmalliselle ja ohjelmoidulle pohjalle, joskin poikkeavin hallinnollisin järjestelyin. Australian liittovaltion hallinnossa, jota OECD pitää tältä osin pisimmälle kehittyneenä, kaikki keskeiset uudistukset arvioidaan jälkikäteen. Näin tehdään yleensä joko sääntelyyn sisältyvän, jälkiarviointiin velvoittavan nimenomaisen säännöksen nojalla tai sääntely saatetaan voimaan vain määräajaksi. Määräajan käytön odotetaan johtavan siihen, että sääntelyn tarve ja toimivuus tulee arvioiduksi ennen määräajan päättymistä.

Yhdysvaltojen liittovaltiossa veloitettiin hallintovirastot 2010-luvun alussa suunnittelemaan ja toteuttamaan määrävälein oman alansa sääntelyjen jälkiarviointeja sekä raportoimaan niistä säädöspoliittikkaa johtavalle viranomaiselle ja yleisölle (Sunstein 2013; OECD 2015a). Järjestelmän on kuitenkin kritisoitu toteutuneen toistaiseksi hajanaisesti ja epäsystemaattisesti. Saksan liittovaltion hallinnossa on vuonna 2013 päätetty toteuttaa kaikkia tietyn mittaluokan lakiuudistuksia koskeva jälkiarviointi 3–5 vuoden kuluttua sen voimaantulosta (OECD 2015; NKR 2017). Toistaiseksi arvioita on valmistunut kuusi (1.7.2017 mennessä; NKR 2017). Tietynlaajuinen sääntelyn jälkiarviointivelvoite sisältyy One-in, one-out -tyyppisiin mekanismeihin soveltuksineen, joita avataan seuraavaksi tarkemmin.

Vaikka sääntelyn jälkiarviointitoiminnasta on esitetty eri yhteyksissä määrällistä tietoa sääntelyn kustannusten alenemisesta, tulosten vaikuttavuudesta varsinkin yritysten arkikäytäntöihin on toistaiseksi näyttöä niukasti (Coletti & Radaelli 2016, NAO 2016). Brittiläisen yrittäjäjärjestön FSB:n edustajan mukaan järjestö kylläkin tukee hallituksen deregulaatiotoimia, mutta ei ole havainnut yrityskentän tasolla tuloksia hallituksen toimenpiteistä⁸.

One-in, one-out -erityismekanismi sääntelykustannusten hillitsemiseksi

Keskeiseksi uudeksi toimintavälineeksi niin lainvalmistelua kuin päätöksentekoa varten on kehitelty ns. One-in, one-out -mekanismi (jäljempänä OIOO-mekanismi). Sen perusidean mukaan uuden sääntelyehdotuksen aiheuttama kustannuslisä X euroa on kompensoitava tekeillä muussa sääntelyssä vastaavan suuruinen vähennys. Mekanismi on alun perin kehitelty ja otettu käyttöön Britanniassa 2011. Mekanismista on sittemmin kehitelty erilaisia versioita. Britannian järjestelmässä säästöjä pitäisi saada aikaan jopa kolminkertainen määrä. USA:ssa on puolestaan kumottava vähintään kaksi aiempaa sääntelyä yhden uuden tieltä, joten Britannian ja USA:n mekanismit toimivat selväpiirteisinä deregulaation välineinä. Tällaisissa on luonnollisesti riski, että arvioinnissa sivuutetaan sääntelyn nettohyödyt. OIOO-mekanismi on tämän hetken tietojen mukaan käytössä yhdeksässä valtiossa (Britannia, Saksa, Ranska, Portugal, Australia, Etelä-Korea, Meksiko, Kanada, Yhdysvallat). Lisäksi ainakin neljässä valtiossa (Suomi, Puola, Itävalta, Espanja) on meneillään asiaa koskevia valmisteluja (Hahn & Renda 2017; OECD 2017). OECD:n arvion mukaan menetelmästä on tulossa yhä suositumpi järjestön jäsenmaissa.

Uusi mekanismi on tarkoitettu sovellettavaksi sekä lainvalmistelussa että säädöstä koskevassa poliittisessa päätöksenteossa. Lainvalmistelun osana laaditaan mekanismin vaatima laskelma sääntelyn kustannuksista. Laskelman avulla osoitetaan, ettei ehdotuksesta aiheudu yrityksille aiheutuvien sääntelyn nettokustannusten kasvua. Poikkeavaksi mekanismin tekee moniin muihin säädöspoliittikan ohjeistoihin verrattuna se, että mekanismille on eri maissa haluttu antaa poliittista päätöksentekoa sitova vaikutus. Hallitusten ei ole määrä toteuttaa uudistuksia, jotka eivät täytä mekanismin vaatimuksia. Poliittisella sitovuudella pyritään korostamaan niin hallitusten säädöspoliittisten pyrkimysten kuin itse mekanismin uskottavuutta lainsäädäntöprosessissa sekä suhteessa sidosryhmiin ja yleisöön.

Eri maiden OIOO-versiot poikkeavat toisistaan monessa suhteessa. Useimmissa maissa pääkohde ovat lait, USA:ssa puolestaan hallinnon valtuuslakien nojalla laatimat määräykset (regulaatit). Yleensä mekanismi koskee sääntelystä aiheutuvia kustannuksia, mutta USA:ssa muista poiketen ensi sijassa sääntelyn kappalemääriä. Tosin USA:n sääntelyohjeissa on samalla asetettu miltei kaikkia regulaatioita koskeva kieltoääräys, jolla on tarkoitus estää toistaiseksi sääntelykustannusten kasvu eri hallinnonaloilla, ainakin vuosina 2017 ja 2018.

⁸Ks. <http://www.biz-smart.co.uk/category/business-news/> posted October 14th 2016.

Myös mekanismin tavoitetaso on eri järjestelmissä erilainen. USA:ssa on yhtä uutta sääntelyä kohden kumottava kaksi aiempaa sääntelyä ja sen lisäksi pysytettävä sääntelykustannusten taso enintään entisellään. Britanniassa on puolestaan uuden sääntelyn lisäkustannus vuodesta 2016 lukien kompensoitava kolminkertaisesti. Kanadassa mekanismi koskee vain ns. hallinnollista taakkaa. Euroopassa mekanismin pääpaino on sääntelyn ns. välittömissä noudattamiskustannuksissa. USA:n mekanismeissa, josta tosin on kokemuksia vasta vähän, kustannusten käsite ja ala näyttää olevan laajempi (Hahn & Renda 2017; Gayer ym. 2017).

Mekanismin roolin ja vaikutusten kannalta keskeistä on se, mitä eri sääntelyjä on määrätty kuuluvaksi sen piiriin, mitä taas on suljettu mekanismin ulkopuolelle. Eri maissa on tältä osin omaksuttu erilaisia ratkaisuja (OECD 2017). Esimerkiksi Britanniassa on arvioita, että puolet sääntelystä jää mekanismin ulkopuolelle (Lohmann 2016). Mekanismin kohdentamisen ja tulosten kannalta huomionarvoinen on joka tapauksessa se useassa maassa tehty havainto, että merkittävä osa sääntelyn kustannuksista näyttää olevan peräisin vain suhteellisen harvoista lakiuudistuksista (Hahn & Renda 2017).

OIOO-tyyppisten mekanismien keskeisiä vahvuuksia ja ongelmia voidaan kiteyttää seuraavasti (ks. lähemmin Tala 2017):

OIOO-mekanismin hyötyjä:

- mekanismin avulla pyritään pysäyttämään sääntelystä sen kohdetahoille aiheutuvien kustannusten kasvu;
- mekanismin käyttö edellyttää sääntelystä aiheutuvien kustannusten määrän selvittämistä, mitä on tähdennetty monissa paremman sääntelyn ohjelmissa;
- mekanismin toteuttamiseksi on arvioitava kriittisesti myös jo voimassa olevaa sääntelyä, jotta löydetään uuden sääntelyn kustannuksia vastaava säästö;
- mekanismin käyttöönoton uskotaan lisäävän yleisesti kustannustietoisuutta lainvalmistelussa, poliittisessa päätöksenteossa sekä sidosryhmien ja yleisön keskuudessa.

OIOO-mekanismin ongelmia:

- mekanismi on yksipuolinen säädöspoliittinen väline, koska huomio kohdistuu vain sääntelyn (välittömiin) kustannuksiin, mutta sivuutetaan sääntelyn tarkoitetut myönteiset vaikutukset ja hyödyt;
- mekanismin tavoitetaso, ts. se, että uudistuksen aiheuttama lisäkustannus on kompensoitava yhtä suurella (tai Britanniassa kolminkertaisella) kustannusten vähentämisellä muualla, on puhtaasti poliittisin perustein tehty valinta, jolle ei ole esitettävissä taloustieteellisiä tai empiirisestä sääntelykäytännöstä johdettuja perusteluja;
- mekanismin soveltamisessa ainakin Euroopassa hyödynnetty laskentamalli sisältää useita ongelmia, kuten laskelman pohjautuminen ns. keskimääräistehokkaaseen yritykseen ja se, että ajan myötä sääntelyn noudattamiskustannukset usein muuttuvat teknologisen kehityksen, innovaatioiden, oppimisen ja kilpailusta johtuvan paineen ansiosta;
- mekanismin soveltaminen lisää lainvalmistelun työmäärää, koska esimerkiksi vaadittavan säästökohteen valmistelu on arvioitu yhtä työlääksi kuin alun perin tavoitellun uudistuksenkin valmistelu. Paljon kustannuksia aiheuttavien mutta tarpeellisina pidettyjen uudistusten kohdalla voi lisäksi olla vaikea löytää mekanismin vaatimia säästökohteita.

Kokemukset OIOO-tyyppisistä mekanismeista ovat toistaiseksi tuoreita, eikä kovin varmoja päätelmiä ole vielä tehtävissä (NKR 2017; OECD 2017). Mekanismien hyötyihin ja yksityiskohtiin on kuitenkin kohdistunut monenlaista kritiikkiä (Tala 2017; Hahn & Renda 2017; Gayer ym. 2017). Tuoreessa artikkelissa Hahn & Renda (2017) ovat tehneet mekanismista kaksi huomionarvoista arviota. Usea hallitus on esittänyt, että mekanismi on ollut omiaan hermistämään lainvalmistelijat yleisesti sääntelykustannuksia koskeviin kysymyksenasetteluihin. Toistaiseksi

mikään hallitus ei näiden tutkijoiden mukaan ole kuitenkaan osoittanut, että mekanismi olisi parantanut sääntelyn taloudellista tehokkuutta.

OIOO-tyyppisistä mekanismeista on esitetty ennakoarvio, että ne saattavat laajentaa ja tehostaa yleisesti sääntelyjen jälkiarviointitoimintaa. Hallinnon toimijoille voi mekanismin myötä syntyä kannustimia tunnistaa jälkiarvioinnin avulla säästöpotentiaalia voimassa olevasta sääntelystä myös tulevaisuudessa tehtäviä uudistuksia varten. Tätä potentiaalia voitaisiin sitten käyttää myöhemmin hyväksi, kun toteutetaan jokin tarpeelliseksi katsottu, uusia kustannuksia aiheuttava uudistus (Renda 2017).

Kooste sääntelytaakan eri kerrostumista ja hallitsemisstrategioista

Sääntelytaakan erittely eri kerrostumiin edellä pyrkii havainnollistamaan ilmiön ja käsitteen moninaisuutta ja moniulotteisuutta. Sääntelytaakan erilaisista kerrostumista on edellä tarkasteltu sääntelyn sisällöstä, sen asettamista vaatimuksista, velvoitteista ja rajoituksista johtuvaa kustannuskuormitusta samoin kuin sääntelyn toimeenpanoa. Näistä paljolti erillinen kerrostuma ovat sääntelyn lakiteknisestä laadusta ja sen ongelmista johtuvat, sääntelytaakkaa synnyttävät osatekijät. Eri kerrostumien erittelyllä voitaneen selkiyttää johonkin mittaamiseen sääntelytaakan tarkastelua ja sitä koskevaa keskustelua. Eri kerrostumien toisistaan poikkeava sisältö ja luonne puoltavat sitä, että sääntelytaakan tarkastelussa hyödynnetään *erilaisia, niin määrällisiä kuin laadullisia analyysivälineitä* varsinkin, jos tähdätään jonkinlaiseen kokonaiskuvaan.

Sääntelytaakan eri kerrostumien tarkastelussa on välttämätöntä ottaa huomioon *aikatekijä*. Aikatekijä saattaa nimittäin muokata ja muuntaa sääntelytaakan eri kerrostumia tai ainakin niitä koskevia eri toimijoiden kokemuksia. Ajan kulumisen myötä esimerkiksi sääntelyn noudattamiskustannukset saattavat muuttua merkitsevästi verrattuna arvioon, joka on tehty lainvalmistelussa ja lain voimaantuloajankohdan perusteella, kuten edellä todettiin. Lain toimeenpanoon perustuvat yksittäisen oikeussubjektin kokemukset sääntelytaakasta syntyvät ja saattavat myös muuttua, kun viranomaiskäytännöt ajan oloon muotoutuvat ja vakiintuvat. Nämä kokemukset voivat muuttua sääntelyn kohteen kannalta myönteiseen tai kielteiseen suuntaan. Sääntelyn täsmällistä sisältöä koskeva epävarmuus ja tulkinnanvaraisuus voivat vähentyä, kun toimeenpanon myötä tehdään lisää viranomaispäätöksiä ja tuomioistuinratkaisuja. Sääntelyn kohteiden subjektiivis-psykologinen kokemus voi muutoinkin elää ja muuttua monista syistä ja eri suuntiin.

Edellä olevan tarkastelun valossa sääntelytaakan määrän kuvaaminen yksiselitteisillä mittareilla vaikuttaa ilmiön monikerroksisuuden takia vaikealta, jollei ylivoimaiselta. Tämä pätee erityisesti sellaisiin hankkeisiin, joilla pyritäisiin mittaamaan jotenkin kattavasti ja kokonaisvaltaisesti sääntelytaakkaa jollakin yhteiskunnan tai lainsäädännön osa-alueella. Tietyn yksittäisen lakiuudistuksen kohdalla voitaneen päästä jossakin määrin osuvampaan ja luotettavampaan arvioon. Tämä koskee erityisesti sellaista arviointia, jolla kartoitetaan yksittäisen lakiuudistuksen vaikutuksia ja siitä koituvaa sääntelytaakkaa suhteessa samalla alalla aiemmin vallinneeseen tilanteeseen.

Säädöspolitiikassa on monessa yhteydessä alettu painottaa sääntelyn jälkiarvioinnin ja uuden sääntelyn valmistelun välistä linkkiä, kuten edellä todettiin sääntelyn elinkaaritarkastelusta. Kansainvälisesti viime vuosina on jo käynnistynyt vähin erin painopisteen muutos pelkästä lakiehdotusten ennakkolisesta vaikutusarvioinnista kohden säädöshankkeiden aiempaa kattavampaa ja jopa jossain määrin järjestelmällistä jälkiarviointia (OECD 2012, 2015). Onkin järjestyksellään odottavaa, että lainsäädännön jälkiarviointi tulee parantamaan kasaantuvasti tietämystä sääntelyjen todellisista vaikutuksista, niiden taustatekijöistä ja sääntelyn kustannuksista.

Toistaiseksi jälkiarvointitoiminnasta saadut kokemukset ja tieto ovat vielä pääosin niukkoja ja yksittäistapauksellisia.

Keskeiseksi uudeksi toimintavälineeksi niin lainvalmistelua kuin päätöksentekoa varten on myös kehitelty ns. One-in, one-out -mekanismi. Sen perusidean mukaan uuden sääntelyehdotuksen aiheuttama kustannuslisä X euroa on kompensoitava tekemällä muussa sääntelyssä vastaavan suuruinen vähennys. Toistaiseksi ei ole kuitenkaan olemassa selkeää näyttöä mekanismin tuloksellisuudesta suhteessa taloudelliseen tehokkuuteen.

2.3 Sääntelytaakat arviointimetodisena haasteena

Pertti Ahonen

Sääntelytaakkojen arviointiin sovellettavien metodien kokonaisuhteydet

Sääntelytaakkojen arvioinnin ja sen metodien perustaksi ei ole käytettävissä kattavaa, yleisesti hyväksyttyä myönteisten ja kielteisten vaikutusten, sääntelystä aiheutuvien riskien ja sääntelyn sivuvaikutusten tarkastelukehikkoa. Kuitenkin paitsi tieteellisen tutkimuksen piirissä, myös käytännössä esiintyy kattavia tapoja jäsentää sääntelyvaikutusten aihepiiri kuten Suomessa voimassa olevissa sääntelyvaikutusten arviointiohjeissa (oikeusministeriö 2007, 8, kursivointi lainatun tekstin mukainen):

”Vaikutuksia arvioitaessa tulee tarkastella niin hankkeen *tavoiteltuja vaikutuksia ja hyötyjä* kuin sen *kustannuksia ja mahdollisia kielteisiä vaikutuksia*. Arvioinnissa on myös pyrittävä tunnistamaan riskejä ja odottamattomia vaikutuksia.”

Kattavimpia sääntelyvaikutusten tarkastelukehikkoja vastaavia järjestelmällisiä analyysi-, mitaus-, laskenta- ja arviointimetodien kokonaisuuksia ei ole muodostunut. Yksittäisiä niin myönteisistä kuin kielteisistä vaikutuksista on pyritty tarkastelemaan mitä moninaisimmilla metodeilla tai niiden yhdistelmillä. Eräitä vaikutusten lajeista on tarkasteltu monien metodien avulla, kun taas tiettyjen vaikutusten tarkasteluun on tuskin syntynyt metodeja, jotka ainakaan olisivat vakiintuneet käytäntöön. Sellaisiin laajoihin tarkastelukehikkoihin kuin oikeusministeriön arviointikehikkoon verrattuna kattavimmatkin taloustieteelliselle ajattelulle rakentuvat kehikot (ks. esim. kuvio 2) ovat vain osittaisia, joskin ne antavat suuntaviittoja sääntelyvaikutuksiin kohdistuvalle tarkastelulle.

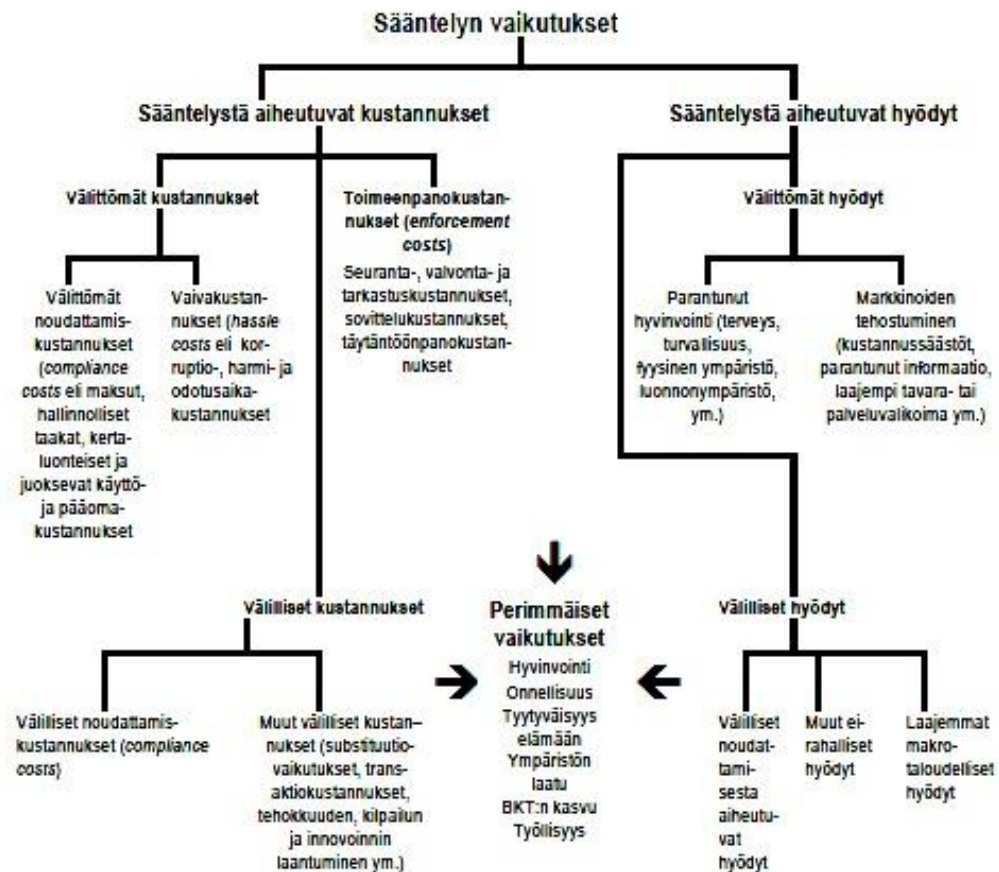
Kuten tämän julkaisun eri kohdissa tuodaan esiin, sääntelytaakka on erittäin haastava tarkastelun kohde. Nimenomaan metodien tarkastelulle suhteessa sääntelytaakkojen aihepiiriin on oleellista, ettei nimike sääntelytaakka juonnu tieteellisen tutkimustoiminnan eikä laadultaan varmistetun selvitystoiminnan piiristä. Käsité on syntynyt politiikkatoiminnan käytännön piirissä monikäsitteisenä sekä alaltaan että merkityssisällöltään. Käsité on sitä paitsi arvoväritteinen. Käsitteen käytön ongelmiin lukeutuu se, ettei se ole vakiintunut laajaan käyttöön kansainvälisessä tutkimuksessa eikä eri maiden hallintokäytännöissä. Sen sijaan, että käytettäisiin esimerkiksi sellaisia harvinaisia käsitteitä kuin *regulatory burden* tai *Regulierungsbelastung*, esiintyy pikemminkin sellaisia neutraalimpia käsitteitä kuin erilaisia sääntelystä eri tahoille tai koko yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia koskevia käsitteitä.

Käsitteen sääntelytaakka kuvatuista piirteistä aiheutuviin jatkoseurauksiin lukeutuu se, ettei nimenomaisia sääntelytaakan analyysi- ja arviointimetoodeita ole muodostunut. Sen sijaan hyvin erilaisia tarkoituksia varten muodostettujen metodien joko tosiasiallisiin tai ainakin ehdotettuihin käyttötarkoituksiin kuuluu se, että niitä sovellettaisiin sääntelytaakoiksi katsottujen ja kutsuttujen seikkojen analyysiin ja arviointiin. Osittaisen poikkeuksen muodostavat alla tarkasteltavista metodeista hallinnollisten taakkojen eli sääntelystä aiheutuvista sen kohteiden informointivelvollisuuksista viranomaisille johtuvien analyysin ja arvioinnin metodit, mutta nekin eivät ole analyysitekniseltä kannalta suinkaan yhtenäisiä. Lisäksi jälkimmäiset metodit esiintyvät sääntelyvaikutusten arviointikäytännöissä yhdessä monen tyyppisten muiden metodien kanssa.

Jakson aiheesta on laadittu raporttiin liittyvä laajempi muistio (lähdeluettelossa Ahonen 2018, tämän raportin liitteenä 3). Muistiossa on selvitetty siinä toteutetun metodeja koskevan tarkastelun lähestymistapa, laadintatapa ja aineisto. Muistiossa on sääntelytaakkojen analyysiin ja

arviointiin tosiasiallisesti tai mahdollisesti käytettävien metodien taustoittamiseksi tutkittu myös sääntelyn hyötyjen arviointimetoja ja sääntelyvaikutusten kokonaisarviointin metodeja. Sääntelytaakkojen arviointiin käytännössä sovellettuja tai mahdollisesti käytettäviä metodeja on käytännön syistä tarkasteltu yhdessä sääntelystä aiheutuvien kustannusten analyysi- ja arviointimethodien kanssa. Muistion lähdeluettelon lähteistä vain osaan on viitattu tässä jaksossa.

Kuvio 2. Sääntelyn vaikutukset (Renda ym. 2013, käännetty ja mukailtu).



Selitys kuvioon: Tekijänoikeus kuvioon kuuluu yleiseen kansainväliseen tapaan ilmoitettuille tekijöille. Kuvion termien suomenkieliset käännökset laadittiin sitä hanketta varten, jonka raportista on kysymys. Samaa kuviota on käytetty myös julkaisussa KPGM ym. (2018) samoin ilmaisten tekijänoikeuden haltijat.

Kustannus-hyötyanalyysi sääntelytaakkojen arvioinnin kannalta

Taloustieteellisen analyysi- ja arviointimethodin kustannus-hyötyanalyysin tarkastelua tässä yhteydessä perustele se, että metodi on usein ja Suomessakin mainittu taustamethodiksi sääntelyvaikutusten, -taakkojen ja -kustannusten arvioinnille ja vastaaville yksittäisille metodeille. Kustannus-hyötyanalyysi on metodi yhden tai useamman toimintavaihtoehtoon analyysiin, vertailuun ja arviointiin. Perusperiaatteena on se, että toimintavaihtoehtoa arvioitaessa tulisi laskea sekä sen yhteiskunnalliset hyödyt (social benefits, socio-economic benefits) että sen yhteiskunnalliset kustannukset (social costs, socio-economic costs). Sääntelytaakat voidaan

mieltää lähinnä osaksi sääntelyn yhteiskunnallisia kustannuksia. Kustannus-hyötyanalyysin tieteellisessä terminologiassa sääntelytaakan käsitettä ei kuitenkaan esiinny.

Kustannus-hyötyanalyysin tavoitteisiin kuuluu laskea yhteiskunnallisten hyötyjen ja yhteiskunnallisten kustannusten suhde tai erotus ottaen huomioon niin hyötyjen kuin kustannusten ajoittuminen. Kustannus-hyötyanalyysin rajoituksiin kuuluu se, että se kohdistuu sääntelyn myönteisiin ja kielteisiin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin vain mikäli ne on esitetty määrällisessä muodossa luonteeltaan taloudellisina hyötyinä ja kustannuksina.

Kustannus-hyötyanalyysista on jo pitkään käyty laajaa tieteellistä keskustelua (ks. esim. Kelman 1981; Gillroy & Wade 1992; Wegner & Pascual 2011; van Wee & Roeser 2013; Hwang 2015; Posner & Sunstein 2017). Esitetyt vaihtoehdot ovat seuraavat:

1. Kustannus-hyötyanalyysin ongelmat on jätetty huomiotta ja sitä on rajoituksitta sovellettu. Sääntelyn muiden myönteisten vaikutusten kuin yhteiskunnallisten hyötyjen tarkastelusta on pidättäydytty. Muut kuin valtavirtataloustieteen mukaiset eettiset kysymyksenasettelut on torjuttu.
2. Kustannus-hyötyanalyysin soveltaminen on esitetty rajoitettavaksi vain sellaisiin tapauksiin, joissa yksinomaan talouden kysymyksiä koskevan tarkastelun on katsottu riittävän. Valtavirtataloustieteen mukaisia eettisiä arviointikriteereitä on täydennetty muilla eettisillä arviointikriteereillä.
3. Kustannus-hyötyanalyysin käyttö on ehdotettu lopetettavaksi.

Kustannus-hyötyanalyysista esiintyy myös oleellisesti supistettu versio, kustannus-vaikutusanalyysi. Sitä sovellettaessa yhteiskunnalliset hyödyt otetaan annettuina, lasketaan yhteiskunnalliset kustannukset ja arvioidaan, miten nuo kustannukset voitaisiin minimoida. Vaihtoehtoisesti yhteiskunnalliset kustannukset otetaan annettuina ja arvioidaan, miten saataisiin aikaan mahdollisimmat suuret yhteiskunnalliset hyödyt.

Sääntelytaakkojen arviointiin käytettävissä olevat metodit

Metodien sovellusalan rajaukset käytännössä

Tähän hankkeeseen liittyvän erillisanalyysin mukaan (Ahonen 2018, KMPG 2018) useissa mutta ei suinkaan kaikissa sääntelytaakkojen arviointiin sovelletuissa tai ehdotetuissa metodeissa on sääntelyn myönteiset vaikutukset jätetty tarkastelulta (ks. myös Tala tässä julkaisussa). Erityisiä perusteluja on asetettu sille, että on laskettu ja arvioitu myös myönteiset vaikutukset (esim. UK 2015, 2017). Erityisesti on korostettu sitä, että mikäli huomio suuntautuu vain sääntelyn kohteilleen aiheuttamien sääntelystä aiheutuvien kustannusten pysyttämiseen ennallaan tai vähentämiseen, noilta kohteilta saattavat jäädä saamatta sääntelystä aiheutuvat hyödyt (Kitching ym. 2013; Chittenden & Ambler 2015).

Vaihtoehtoisesti on haluttu selvittämällä sääntelystä aiheutuvat kaikki yhteiskunnalliset kustannukset ja yhteiskunnalliset hyödyt välttää se sivuvaikutus, että sääntelyn kohteiden kustannusten jäädymisestä tai vähentämisestä aiheutuisi yhteiskunnallisia kustannuksia tai yhteiskunnallisten hyötyjen menetyksiä (ks. France ei painovuotta a, b, 2014a-c, 2015, 2017). Sekin mahdollisuus esiintyy, että vaikka tietty metodi on laadittu taakoiksi esitettyjen kustannusten analyysia varten, taakkojen vähentämistä pohjustaen on korostettu myös laajempia näkökohtia. Metodien soveltamista täsmennettäessä on kenties tähdennetty (esim. työ- ja elinkeinoministeriö 2017a), että metodologia tulee soveltaa vain sääntelyn sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia koskevan analysoinnin ja arvioinnin kehikossa (ohjeina viitatussa tapauksessa oikeusministeriö 2017).

Paitsi tarkasteltuja metodeja soveltaessa huomioon otettavien erien koostumuksessa, myös metodien soveltamiskohteissa esiintyy huomattavia eroja maittain. Ranskassa sovelletun metodiikan piiriin kuuluvat niin kaupalliset yritykset, kansalaiset, kansalaisjärjestöt, alueellinen ja paikallinen itsehallinto, huomattava osa valtion liiketoimintaa sekä sääntelyä harjoittava valtion keskushallinto (France ei painovuotta a, b, 2014a, b, c, 2015, 2017).

Saksassa muodostuneen metodiikan alaan on sisällytetty kaupalliset yritykset, kansalaiset ja kansalaisyhteiskunta sekä alemmat itsehallintotasot mutta eräitä Ranskassa alaan sisältyviä tahoja on jätetty pois (Deutschland 2017). Monissa tapauksissa sääntelytaakkojen osaksi miellettyjen tiettyjen kustannusten analyysin ja arvioinnin kohteena ovat sen sijaan nimenomaan yksityiset kaupalliset yritykset (UK 2015, 2017; Netherlands 2006a, b; Peacock 2016; Suomesta työ- ja elinkeinoministeriö 2017a). Selvää ei kuitenkaan ole, ettei mainittujen metodien rinnalla tai ohella sovellettaisi minkäänlaisia muita metodeja tai niitä kiteytymättömpiä menettelytapoja muihinkin tahoihin kuin yrityksiin kuten kansalaisiin, kansalaisjärjestöihin tai alempiin hallinnon tasoihin kohdistuvien taakkojen, kustannusten, hyötyjen ja muiden vaikutusten selvittämiseksi.

Hallinnollisten taakkojen analyysi- ja arviointimetodit

Sääntelytaakoiksi katsottujen ja kutsuttujen laskennan ja -arvioinnin metodien soveltamisen yleismaailmallisena polttopisteenä ovat hallinnolliset taakat (*administrative burdens*, ks. kuvio 2). Ne ovat kustannuksia, joita sääntelyn kohteille aiheutuu niiden omassa hallinnossa siksi, että kohteet joutuvat täyttämään ne erilaiset informaation hankinnan, muodostamisen ja viranomaisille toimittamisen velvoitteet, jotka kohteilla on sääntelyn nojalla (OECD 2017).

Siten kuin hallinnolliset taakat yleismaailmallisten käytäntöjen mukaan lasketaan, ne koostuvat kahdesta osasta, kertaluonteisesta ja juoksevasta. Edellinen osa muodostuu, kun sääntely tulee voimaan tai muuttuu. Tällöin sääntelyn kohteet saattavat joutua uhraamaan rekrytointikustannuksia hankkiakseen uutta henkilöstöä, suorittamaan henkilöstönsä koulutuskustannuksia, ostamaan tai vuokraamaan toimitiloja tai toteuttamaan kustannusten nettolisäyksiä aiheuttavia hallintotehtäviensä ulkoistuksia. Jälkimmäinen hallinnollisten taakkojen osa koostuu juoksevista kustannuksista. Niitä aiheutuu sääntelyn edellyttämien velvoitteiden jatkuvasta tai ajoittain toistuvasta täyttämisestä niin kauan kuin sääntely on voimassa.

Saksassa on esiintynyt ratkaisuja, että hallinnollisista taakoista lasketaan ja otetaan sääntelytaakka-arvioinnissa huomioon vain muuttuvat kustannukset (Saksa 2017). Useimmissa sovelluksissa – esim. toisessa Saksan sovelluksessa eli *Bürokratiebremse*- eli byrokratiasovelluksessa, Ranskan sovelluksessa (France ei painovuotta a, b, 2014a, b, c, 2015, 2017), Kanadan sovelluksessa (Canada 2012a, b, 2015a, b) sekä Ison-Britannian toisiaan seuranneissa sovelluksissa (UK 2015, 2017) on kuitenkin laskettu sekä kertaluonteiset että muuttuvat hallinnolliset taakat. Samoin tarkoitus tehdä suomalaisessa sovelluksessa (työ- ja elinkeinoministeriö 2017a).

Juoksevat hallinnolliset taakat ovat kansainvälisesti laajalle levinneen standardikustannusmetodin nimenomainen kohde (SCM Network 2004, SCM Network, ei painovuotta; European Commission 2015; Coletti 2016). Erityisesti mikäli lasketaan sisällöllisiksi noudattamiskustannuksiksi kutsuttua eriä, joudutaan turvautumaan muihin menettelytapoihin.

Sääntelyn kohteiden kustannusten laskennan standardikustannusmetodi

Juoksevien hallinnollisten taakkojen ja vain niiden laskennan teknisen apuvälineeksi on laadittu satakunta vuotta yrityksissä sovelletun standardikustannuslaskennan muunnelma, sääntelyn standardikustannusten laskentametodi, lyhyemmin standardikustannusmetodi (SKM, SCM). Siinä määritellään tuntikohtainen palkkakustannusstandardi kullakin laskennassa huomioon otetulla hierarkiatasolla toimivan henkilön keskipalkalle. Standardilla kerrotaan kullakin palkkatasolla sääntelystä aiheutuvien informointivelvollisuuksien täyttämiseksi tehtyjen työtuntien määrä. Saadut kustannusten määrät lasketaan yhteen organisaatioittain kuten yrityksittäin ja tarvittaessa toimialoittain ja joka tapauksessa koko asianomaisessa organisaatiopopulaatiossa. Jos niin päätetään, palkkakustannusstandardia korotetaan valitulla henkilösivukustannusten kertoimella sekä valitulla yleiskustannusten kertoimella. Kummankin suuruusluokkana voi olla esimerkiksi 25–35 %. Edellisen kertoimista tarkoituksena on mahdollistaa riittävän ja oikean kuvan saaminen palkkakustannusten liitännäiskustannuksista. Jälkimmäisen kertoimen tehtävänä on se, että voidaan ottaa huomioon myös yleiset hallintokustannukset sekä pääomakustannukset.

Sisällöllisten noudattamiskustannusten analyysin ja arvioinnin metodiset vaikeudet

Metodiaihepiirin sanasto ja sääntelyä koskevien politiikkatoimen sanasto poikkeavat oleellisesti toisistaan siten, että vain edellisessä sanastossa esiintyy sisällöllisten noudattamiskustannusten käsite (*substantive compliance costs*; ks. kuvio 2). Tästä aiheutuu se, että vaikka hallinnolliset taakat voidaan käytännössä vaikeuksista mieltää osaksi sääntelytaakkoja, niin ei voida tehdä, kun on kysymys sisällöllisistä noudattamiskustannuksista. Sisällölliset noudattamiskustannukset aiheutuvat sääntelyn kohteiden käyttäytymismuutoksista, joita sääntelevät lainsäätäjän tahdon mukaan voimaan saatetut tai muuten lainsäädännön tai muun norminannon tarkoitusperät. Tuollaisia käyttäytymismuutoksia toteutuu muun muassa silloin, kun toimitoja laillistuu tai toisaalta tulee kielletyiksi, vapautuu luvan- tai ilmoituksenvaraisuudesta tai toisaalta luvanvaraistuu tai vapautuu tarkastuksen alaisuudesta. Käyttäytymismuutoksia toteutuu myös esimerkiksi silloin, kun toiminta pääsee julkisen tuen piiriin tai toisaalta siirretään tuollaisesta piiristä pois tai kun toimintaan kohdistuu aikaisemmasta poiketen verotus tai maksurasitus tai toisaalta kun vero- tai maksurasitus lievenee tai poistuu.

Vaikka luvan- tai ilmoituksenvaraisuudesta tai tarkastuksen alaisuudesta vapautuminen laskee ja luvan- tai ilmoituksen varaiseksi tai tarkastuksen alaiseksi tulo lisää hallinnollisia taakkoja, ehdottomasti oleellisempia ovat kustannusvaikutukset sääntelyn kohteiden varsinaiseen toimintaan ja sen kustannusrakenteisiin. Siihenastisen toiminnan kieltäminen tai toiminnan sääntelyn tiukkeneminen voi aiheuttaa liiketoiminnan tai muun toiminnan ja niiden harjoittajaorganisaatioiden lakkautumisen tai niiden toiminnan supistumisen kustannussyistä. Sen sijaan voimassa olleiden kieltojen poistaminen tai sääntelyn lieventäminen voi avata alaa uudelle liiketoiminnalle tai muulle toiminnalle tai tuollaisten toimintojen laajennuksille.

Voidaan perustellusti päätellä, että metodiaihepiirissä mukaan lukien sääntelytaakkojen arviointiin käytettävien metodien aihepiirissä ei sisällöllisten noudattamiskustannusten luonteen ole toistaiseksi kiinnitetty läheskään riittävää huomiota. Tätä kuvastaa se, että kehitettyjen metodien toteuttamista tukevissa laskentamalleissa on tavallista käyttää sellaista yleistä nimitystä kuin ”muut sääntelystä aiheutuvat kustannukset” niistä kustannuksista, jotka eivät sisälly hallinnollisiin taakkoihin (työ- ja elinkeinoministeriö 2017a, UK 2015, 2017). Käytännössä esiintyykin sellaisia ratkaisuja, että pyrkimättä kattavaan sisällöllisten noudattamiskustannusten laskentaan ja arviointiin otetaan huomioon vain valikoidut tuollaiset kustannukset tai vain yksittäinen huomattava kustannuserä (Deutschland 2015, kustannuseränä minimipalkkalaista sääntelyn kohteille aiheutuvat lisäkustannukset). Tässä esityksessä avoimet keskeiset sisällöllisten

noudattamiskustannusten laskemista ja laskematta jättämistä koskevat kysymykset jäävät vastaamatta aivan kuin tähän saakka muutenkin. Ratkaisematta jää vastaavasti myös kysymys siitä, mikä on muiden sääntelytaakkojen kuin hallinnollisten taakkojen ja sisällöllisten noudattamiskustannusten suhde.

Muut noudattamiskustannukset metodiselta kannalta

Välilliset kustannukset. – Sääntelytaakkojen arviointiin ainakin periaatteessa käytettävissä metodeissa on poikkeuksetta jätetty laskematta sääntelystä aiheutuvat välilliset noudattamiskustannukset ja muutkin välilliset kustannukset (ks. kuvio 2). Välillisiä kustannuksia on tarkasteltu pääasiassa taloustieteellisissä tutkimuksissa, mutta niiden kustannusten laskenta ei ole vakiintunut osaksi metodeita, joita olisi hallintokäytännössä sovellettu sääntelytaakkojen arviointiin (Renda ym. 2013).

Kustannukset alemmille hallinnon tasoille. – Sääntelystä voi aiheutua kustannuksia liittovaltiossa osavaltioille ja alemman asteisille itsehallintotasolle tai yhtenäisvaltiossa itsehallinnollisille tahoille kuten maakunnille tai kunnille. Tällaisten kustannusten laskenta sääntelytaakkojen arviointiin käytettyjä metodeja sovellettaessa on harvinaista mutta ei tuntematonta (Deutschland 2017; France ei painovuotta, a, b 2014a, b, c, 2015, 2017).

Kustannukset sääntelyn harjoittajatahoille. – Harvinaista on se, että käytännön sovelluksissa otettaisiin huomioon ne kustannukset, jotka aiheutuvat sääntelyn toteuttajatahoille eli erityisesti julkisille viranomaisille ja joissakin tapauksissa lisäksi delegoitua sääntelyvaltaa käyttäville yksityisille tahoille. Ainakin Ranskassa (France 2014a, b, c, 2015, 2017, ei painovuotta a, b) sääntelyn toteuttamiskustannukset kuitenkin sisältyvät laskelmiin. Koska Ranska muodostaa tältä osin ainutlaatuisen poikkeuksen, siellä kuvattuun tarkoitukseen käytettyjä metodeja ei ole syytä tässä tarkastella.

Harmikustannukset. – Tietystä sääntelyn johdosta sen kohteille aiheutuvien kustannusten laajista käytetään nimeä harmikustannukset (*hassle costs, irritation costs*; ks. kuvio 2). Esimerkkejä ei ole ollut löydettävissä sääntelytaakkojen arviointimodeista, joissa harmikustannukset olisi sisällytetty laskelmiin. Tällaisten kustannusten mittaaminen, analysointi ja arviointi on jäänyt akateemisten tutkimusten kentäksi tai kyselyin kartoitetuksi aiheeksi. (ks. liite 4.)

Sääntelymaksut. – Sääntelyn kohteilta peritään usein erilaisia julkisia maksuja kuten lupa- tai tarkastusmaksuja (ks. kuvio 2). Niiden määrä on helposti tietoon saatavana yksinkertaista sisällyttää sääntelyn kohteille sääntelyn johdosta aiheutuvia kustannuksia koskeviin laskelmiin ilman erityisten analyysi- ja arviointimethodien käyttöä. Kansainvälisissä käytännön sovelluksissa tällaiset kustannukset on kuitenkin tavallista jättää laskematta sillä perusteella, että ne ovat julkisoikeudellisia pakkosuorituksia. Sen sijaan suomalaisessa sovelluksessa nämä kustannukset on tarkoituksena laskea ainakin periaatteessa (työ- ja elinkeinoministeriö 2017b).

Metodien ongelmat ja ongelmien korjauspyrkimykset

Tiivistelmä metodien ongelmia koskevista näytöistä

Määrällistäminen ja laskettavuus ovat tukeneet paikkansa pitämättömiä käsityksiä siitä, että vastaavat metodit takaisivat objektiiviset analyysi- ja arviointitulokset. Metodien monet tosiasialliset sovellukset todistavat kuitenkin päinvastaista (Renda ym. 2013, ks. myös Renda 2017 sekä liite 4.).

Tarkasteltujen metodien piirteisiin lukeutuu se, ettei niitä ole otettu hallinnolliseen käyttöön muissa maissa kertyneiden tieteelliset kriteerit täyttävien näyttöjen perusteella tai kotimaassa ennen metodien käytännön soveltamista saavutettujen kokeellisten tai osittain kokeellisten näyttöjen tuella. Eurooppalaisen ja yleismaailmallisen sääntelyvaikutusten tutkimuksen keskeisistä tutkijoista Radaelli ja De Francesco korostavat, että sekä sääntelyvaikutusten arviointimetodit yleensä että niiden joukossa sääntelytaakkojen ja niiden osana sääntelykustannusten ja arviointimetodit ovat huomattavalta osin levinneet maasta toiseen jäljittelyn kautta (Radaelli 2005, De Francesco 2013). Metodien omaksumista ei sen sijaan ole tuettu näyttöperusteisilla tarkasteluilla siitä, voidaanko yhtäällä kenties toimineiden metodein perustellusti olettaa toimivan myös toisaalla.

Tarkasteltujen metodien omaksumista selittää samojen tutkijoiden mukaan myös se, että on kaivattu edes puutteellisia työkaluja jäsentää sääntelyn vaikutuksia, sääntelytaakkoja ja sääntelystä aiheutuneita kustannuksia. Omaksumiseen on kannustanut myös se, että on jouduttu vastaamaan päätöksentekijöiden vaatimuksiin ennako- ja jälkikäteisanalyysien laadinnasta ja politiikkatoimien ja lainvalmistelun tukemisesta ulkoasultaan analyttisellä ja arvioivalla informaatiolla. Lisäksi on pyritty oikeuttamaan suunnitelmia ja toteutettuja toimia määrälukuja käyttäen ottaen huomioon sen, että määrällisen informaation uskottavuusarvo verbaaliseen ja muuhun laadulliseen informaatioon verrattuna on usein korkea riippumatta siitä, millä tavoin määrällinen informaatio on muodostettu ja kuinka pätevää ja luotettavaa se on (Porter 1996).

Laskentametodeja täydentävät menettelytavat

Paineet metodien sovellusten laajaan kattavuuteen ovat tavallisia. Kuitenkin mikäli näkökohdaksi muodostuu analyysin ja arvioinnin laatu, toimialakohtaisella lähestymistavalla on puolensa, koska tarkasteltavien sääntelyn kohteiden joukko muodostuu homogeenisemmaksi (Netherlands 2006a, b). Pyrkimys kattavuuteen on sen sijaan omiaan johtamaan siihen, että tulokset ovat näennäisesti tarkkoja, mutta pätevyydeltään ja luotettavuudeltaan kyseenalaisia.

Lähtötietojen pätevyyden ja luotettavuuden ongelmien johdosta on syntynyt paitsi toimialakohtaisia analyysi- ja arviointisovelluksia, myös monimetodianalyysiin ja -arviointiin perustuvia ratkaisuja. Esimerkiksi kysely- ja haastattelututkimuksin on täydennetty sitä puutteellista kuvaa, joka on muodostettu pelkästään kustannusanalyysin metodeja käyttäen (Netherlands 2006a, b). Alankomaalaisten menettelytapojen lisäksi esimerkiksi hyvistä käytännöistä soveltuvat Isossa-Britanniassa sovelletut pakolliset konsultointikierrokset paneeleineen sääntelyn kohteita edustaville tahoille sen varmistamiseksi, että laskentatulokset ovat oikean suuntaiset (UK 2017).

Johtopäätökset

On ymmärrettävää, jos kysytään, miksi tarkasteltuja metodeja ensinkään sovelletaan myös vaikiinutettujen hallinnollisten käytäntöjen osina, jos niissä on puutteita. Yleisen vastauksen muodostaa se, ettei yleisyys ole sama asia kuin laadukkuus. Vastausta on kuitenkin oleellisesti tarkennettava.

Kysymykseen voidaan vastata tarkemmin käytettävissä olevien tutkimustulosten tuella (ks. liite 4. ja siinä mainitut lähteet). Parhaimmatkin metodit ovat myös tieteellisen tutkimuksen piirissä ainakin jossakin määrin puutteellisia. Hallintokäytäntöjen piirissä hyväksytään tosiasiaa eri syistä monet paljon puutteellisemminkin metodit. Etenkin mikäli hallintokäytännöissä on tähdäty sovellettavien metodien helppo- ja nopeakäyttöisyyteen ja niiden soveltamisen alhaisiin kustannuksiin, metodien laatutaso ei parhaimmillaankaan ole ollut korkea. Sitä paitsi metodien

syöttötietojen alhainen laatutaso sekä metodien soveltamisen ongelmat (osaamisen puute, huolimattomuus, houkutukset muunnella saatuja tuloksia, tulosten jääminen käyttämättä) muodostavat hankalia lisäongelmia, kuten Renda tutkijatovereineen näyttöperusteisesti toteaa (Renda ym. 2013). Heidän kansainvälisiin kokemuksiin ja vertailuihin perustuvat tutkimustulokset soveltuvat myös Suomen oloihin siksi, ettei maassamme sovelleta yksinomaan täällä tunnettuja metodeja, vaan sovelletaan erilaisina yhdistelminä ja muunnelmina metodeja, jotka on kehitetty muualla.

Tarkasteltujen metodien ongelmista ei sellaisenaan aiheudu, että niitä tulisi soveltaa saati että ne tulisi hylätä. Ongelmista johtuu kuitenkin se, että metodeja tulisi käyttää vain varoen tehden kullakin käyttökerralla selväksi niiden rajoitukset. Teknisenä ratkaisuna, johon on tässä jaksossa edellä viitattu, ovat erilaiset metodeja täydentävät menettelytavat kuten kysely- ja haastattelututkimukset, toimialakohtaiset selvitykset sekä pakollisiksi määrätyt asiantuntijapaneelit alustaviksi katsottavien laskentatulosten kelpoistamiseksi.

Sinänsä on teknisesti mahdollista eritellä ja arvioida vain sääntelyn kielteisiä vaikutuksia ja sääntelytaakoiksi käsitettyä osaa noista vaikutuksista. Tällöin kuitenkin syntyy riskejä siihen, että huomio sääntelyn myönteisiin vaikutuksiin jää liian vähäiseksi. Kuten tässä jaksossa on edellä esitetty, näitä riskejä on eräissä maissa erityisin toimin torjuttu. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa otetaan sääntelyn kohteilleen aiheuttamien kustannusten laskennan täydennyksenä huomioon myös hyödyt noille kohteille, jottei kustannusten vähentäminen sivuvaikutuksenaan aiheuttaisi noiden hyötyjen menetystä. Maassa sovellettu laskentamallihan kohdistuu sen sijaan vain määrättyihin yrityksille aiheutuviin kustannuksiin. Ranskassa sääntelyn kohteille aiheutuvien kustannusten laskenta on laadittu kustannus-hyötyanalyysia muistuttavaksi menettelystä, jossa otetaan huomioon myös sääntelystä aiheutuvat yhteiskunnalliset hyödyt ja yhteiskunnalliset kustannukset. Suomessakin on korostettu (työ- ja elinkeinoministeriö 2017a), että sääntelystä sen tietyille kohteille – yrityksille – aiheutuvien määrättyjen kustannusten laskenta tulee sopeuttaa laajempaan kehikkoon, jonka muodostavat voimassa olevat lainsäädännön vaikutusten arviointiohjeet.

Tarkasteltujen metodien vahvuudet ja heikkoudet voidaan tässä jaksossa edellä esitetyn sekä jaksoon liittyvän muistion (Ahonen 2018, tämän raportin liite 4.) perusteella tiivistää. Kustannus-hyötyanalyysin sovellukset sääntelyvaikutusten arvioinnissa ovat vaatimattomat Euroopassa, jossa metodin tyypistettyä muotoakaan kustannus-vaikuttavuusanalyysiakaan ei ole vakiinnutettu. Jälkimmäinen metodi voisi kuitenkin tarjota mahdollisuuksia sääntelystä aiheutuvien oleellisten yhteiskuntataloudellisten kustannusten laskentaan ja arviointiin sekä pohjustaa toimenpiteitä, joilla vakioiden sääntelyn yhteiskuntataloudelliset hyödyt sen yhteiskuntataloudelliset kustannukset pyrittäisiin minimoimaan. Tiettyjen noiden kustannusten osien perusteella voisi kenties muodostua tietty tulkinta myös siitä, mikä on sääntelystä ylipäätään aiheutuvien eli sen yhteiskunnallisten taakkojen koostumus ja laajuus.

Käytännössä vakiintuneissa sääntelyvaikutusten arviointimetoodeissa kiinnitetään huomioita vain sääntelyn välittömiin noudattamiskustannuksiin sen harjoittajille. Metodeittain vaihtelee huomattavasti se, mitä välittömistä noudattamiskustannuksista lasketaan. Käytännön sovelluksissa lasketaan vähintään kustannukset, joiden vakiintuneena nimityksenä ovat hallinnolliset taakat. Ne aiheutuvat siitä, että sääntelyn kohteet täyttävät niille asetetut velvollisuudet toimittaa informaatiota sääntelyn harjoittajille. Tämä informaatio liittyy esimerkiksi lupahakemuksiin, ilmoituksiin toiminnan harjoittamisesta, määräaikaishavaintointiin sekä tiedon tarjontaan viranomaisten harjoittaman valvonnan ja tarkastustoiminnan yhteydessä. Ehdottoman, sovelletuissa metodeissa poikkeuksetta lasketun minimin hallinnollisten taakkojen piirissä muodostavat juoksevat hallinnolliset taakat, joita aiheutuu jatkuvasti tai ajoittain niin kauan kuin sääntely

on voimassa. Useimmissa tiedossa olevissa sovelluksissa lasketaan kuitenkin myös kertaluonteiset hallinnolliset taakat, jotka aiheutuvat sääntelyn tullessa voimaan tai huomattavasti muuttuessa.

Erittäin oleellisen kysymyksen muodostaa se, lasketaanko ja arvioidaanko käytettävissä olevia metodeja sovellettaessa niin sanotut sisällölliset noudattamiskustannukset. Ne aiheutuvat niistä sääntelyn kohteiden käyttäytymisen muutoksista, jotka lainsäätäjän tahtona on saada aikaan sääntelyn tarkoituksien toteuttamiseksi. Sisällöllisten noudattamiskustannusten laskemista koskevat kiperät analyysin ja arvioinnin ja vastaavien metodien kysymykset jäävät tässä esityksessä vastaamatta niin kuin aikaisemmissakin tarkasteluissa. Vastaamatta jäävät samalla kysymykset sisällöllisten noudattamiskustannusten ja sääntelytaakkojen keskinäisistä suhteista.

3. ANALYYSI YRITYKSIIN KOHDISTUVASTA SÄÄNTELYTAAKASTA

Tässä luvussa yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa tarkastellaan eri näkökulmista. Aihepiiriä taustoitetaan ensin esittelemällä tutkimuskirjallisuutta ja hallinnollisia raportteja sekä yritysten edustajille järjestetyn työpajan tuloksia. Tämän jälkeen esitellään yrityksille suunnatun kyselyn tuloksia. Ne ilmentävät yritysten edustajien omia kokemuksia sääntelytaakasta koskien ole-massa olevaa sääntelyä. Lopuksi eritellään hallituksen esitysten sääntelytaakkaa koskevia erit-telyjä; eli tällöin painopiste on uudessa, tulevassa sääntelyssä. Tuloksissa nousee esille muun muassa toimialakohtaisuus sekä sääntelyn hallinnan ja toimeenpanon keskeinen merkitys sääntelytaakan kokemisessa.

3.1 Taustaa

Petri Uusikylä ja Pertti Ahonen

Hallinnollista taustaa

Yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan vähentäminen on pitkään kuulunut sekä OECD:n että EU:n linjauksiin⁹. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa, Yhdysvalloissa, Alankomaissa, Virossa, Ruotsissa ja Saksassa hallitukset ovat toteuttaneet hankkeita yrityksiin kohdistuvan sääntely-taakan vähentämiseksi. Yhdysvallat ja sen osavaltiot ovat samoin olleet aktiivisia yrityksiin koh-distuvan sääntelytaakan purkamisessa. Erityisesti pk-yrityksiin kohdistuvan sääntelyn keven-täminen on kuulunut painotuksiin. Vuonna 2015 Ison-Britannian hallitus halusi parantaa mikro- ja PK-yritysten asemaa säätämällä Small Business, Enterprise and Employment Actin¹⁰. Siinä edellytetään, että ministeriöiden on asetettava määrälliset tavoitteet lainsäädännön paranta-miseksi. Lain toimenpanoa tuetaan lisäksi mikro- ja PK-yritysten vaikutusten seurantaohjelma SaMBAn (Small and Micro Business Assessment) avulla.

Vastaavasti alan akateemisessa tutkimuksessa sääntelyn yritysvaikutusten tutkimus on herät-tänyt kasvanutta kiinnostusta (ks. esim. De Jong & Van Witteloostuijn 2014). Edellä mainituissa hollantilaisten tutkijoiden yritys-kyselyyn (N=530 hollantilaista yritystä) perustuvassa analyy-sissä todettiin, että eniten yritysten suoritus- ja tuloksentekokykyä vähentää sääntelyn epäyh-teneväisyys, jatkuvat muutokset ja ennakoimattomuus. Toisaalta analyysissä on erotettava toi-sistaan todellinen ja yrittäjän tai yrityksen kokema sääntelyvaikutus. Edwards ym. (2004) ovat todenneet, että sääntelyn todellinen vaikutus näkyy pääasiassa siinä, kuinka omistaja/johto kykenee mukauttamaan yrityksen strategiaa ja liiketoimintaa muuttuneen sääntelyn mukai-sesti. Tämä on tärkeä huomio myös tarkasteltaessa sääntelyn vaikutuksia yrityksiin Suomessa.

Euroopan komission suositusten mukaisesti Suomessa tavoitteeksi asetettiin vuonna 2007 yri-tyksiin kohdistuvasta sääntelystä johtuvan hallinnollisen taakan vähentäminen 25 prosentilla vuoteen 2012 mennessä. Tuolloin tuo taakka arvioitiin kustannusvaikutuksiltaan kahdeksi mrd.

⁹ Ks. esim. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. OECD 2012 (hyväksytty 22.3.2012).

¹⁰ Pienet ensin -periaate on lähtöisin Euroopan komission Small Business Act (SBA) -aloitteesta, jonka tavoitteena on korostaa sää-dösten laatimisessa pienten yritysten olosuhteiden näkökulmaa. Periaatteen tarkoituksena on ollut parantaa jäsenvaltioiden lähesty-mistapaa pk-yrityksiä kohtaan sekä yksinkertaistaa pk-yrityksien toimintaympäristöä ja poistaa pk-yritysten kasvun esteitä.

euroksi ja ohjelman painopistealueilla 1,6 mrd. euroksi eli prosentiksi maan bruttokansantuotteesta¹¹. Sääntelytaakan keventäminen jäi kuitenkin vaatimattomaksi. Suomen yrittäjien arvion mukaan taakkaa pystyttiin keventämään vain alle prosentin verran (Suomen yrittäjät 2015). Myös Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen (nykyisen Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin selvitysten) (Rantala ym. 2015; Slant & Rantala 2013) mukaan yritysvaikutusten tunnistaminen on heikentynyt huippuvuoden 2009 jälkeen (vertailuvuodet ovat 2012 ja 2013).

Suomessa sääntelyn vaikutuksia yritysten hallinnolliseen taakkaan on selvitetty osana ns. SÄVY-hanketta¹² sekä hankkeeseen liittyneissä työ- ja elinkeinoministeriön erillistoimeksiannoissa. Deloitte Oy:n selvityksen mukaan lainsäädännön yrityksille aiheuttama hallinnollinen taakka ei muuttunut tarkastelun kohteena olevilla painopistealoilla merkittävästi vuoden 2009 lähtötasoarviontasosta vuoteen 2012 mennessä (Deloitte 2012). Selvityksen mukaan kokonaistaakka oli vähentynyt noin prosentilla. Suhteellisesti hallinnollinen taakka oli vähentynyt eniten julkisten hankintojen painopistealalla. Taulukossa 1 on tiivistetty vuoden 2012 selvityksessä esitetty yritysten hallinnollisen taakan lähtötasotilanne ja muutos toimenpideohjelman aikajaksolla.

Taulukko 1. Deloitteen arvio hallinnollisen taakan muutoksesta (Deloitte 2012, 1)

Painopisteala	Lähtötaso: Hallinnollinen taakka (€)	Seurantamittaus: Hallinnollinen taakka (€)	Taakan muutos (€)	Taakan muutos %
Työnantajana toimiminen	616 311 000	620 342 000	4 031 000	1 %
Verotus	446 500 000	440 926 000	-5 574 000	-1 %
Taloushallinnon raportointi	256 153 000	253 345 000	-2 808 000	-1 %
Elintarviketurvallisuus ja laatu	36 123 000	34 288 000	-1 835 000	-5 %
Julkiset hankinnat	21 004 000	16 156 000	-4 848 000	-23 %
Ympäristöluvut	179 077 000	179 077 000	0	0 %
Yhteensä	1 555 168 000	1 544 134 000	-11 034 000	-1 %

Vaikka hallinnollisen taakan muutos jäi vuoden 2012 selvityksessä vähäiseksi, niin kiinnostavaa tämän tutkimuksen kannalta on tarkastella eri painopistealueiden suhteellista kuormitusta. Taulukosta käy ilmi, että eniten hallinnollista taakkaa aiheuttavat työnantajana toimiminen sekä verotukseen liittyvät raportointi-, selvitys- ja maksatusveloitteet. Seuraavaksi eniten yrityksiä kuormittavat taloushallinnon raportointi ja ympäristölupa-asiat.

Pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelmassa norminpurku ja sääntelyn sujuvoittaminen on nostettu yhdeksi keskeiseksi hallituksen kärkihankkeeksi (ks. kuvio 3). Hankkeen tavoitteena on mahdollistava sääntely, turhien normien purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. *Hallituksen norminpurun ja säädösten sujuvoittamisohjelman keskeiset toimenpiteet ovat olleet seuraavat:*

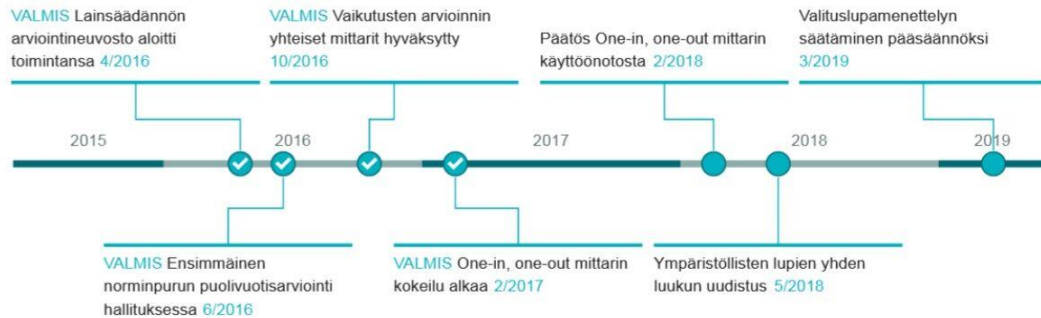
1. Perataan ja puretaan turhat säännökset
2. Sujuvoitetaan lupa- ja valitusprosessit (2017–18) ja annetaan niitä koskeva palvelulupaus (2016)
3. Minimoidaan viranomaisten keskinäiset valitukset
4. Perustetaan lainsäädännön arviointineuvosto (aloitti toimintansa 4/2016).¹³

¹¹ Tämän lähtötasoarvion tietoperustasta on käyty varsin kriittistä keskustelua, sillä ei ole voitu aukottomasti osoittaa miten sääntelytaakkaa koskevaan lukuun on päädytty.

¹² Pääministeri Vanhasen I hallituksen kaudella toteutettiin niin sanottu SÄVY-hanke, jonka tarkoitus oli parantaa valmistelun yritysvaikutusarviointia. Ks. enemmän: http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/9999/112659_Sävy_raportti_2007.pdf

¹³ Arviointineuvoston tehtävänä on antaa lausuntoja hallituksen esityksistä ja niiden vaikutusarvioinneista. Arviointineuvosto voi antaa lausuntoja myös muiden säädösluonnosten vaikutusarvioinneista, kuten merkittävistä asetustasoisista säännöksistä tai EU-lainsäädäntöön liittyvistä vaikutusarvioinneista. Neuvoston tehtävänä ei ole tehdä vaikutusarviointeja, vaan se arvioi laadittuja arviointeja ja tekee niitä koskevia kehittämis ehdotuksia. Neuvosto antaa vuosittain noin 40 lausuntoa. Neuvosto on varsin niukasti resursoitu. Sen sihteeristössä työskentelee vain kaksi täysipäiväistä arviointineuvosta.

Kuvio 3. Sääntelyn sujuvoittamisen kärkihankkeen aikataulu ja toimenpiteet



Hankkeen tuloksena on käynnistetty noin 200 norminpurkuun liittyvää toimenpidettä eri hallinnonaloilla (ks. tarkemmin jakso 2.1). Hallitusohjelman puolivälitarkastelussa on raportoitu ministeriöittäin toimenpiteiden toteutumisesta. Vain harvoissa kohdissa on kuitenkin esitetty numeerisia arvioita vaikutuksista tai yritysten taakkaan liittyvistä vähennyksistä. Toimenpidelistaukset ovat pääasiassa laadullisia ja kuvailevia. Sikäli ero Ruotsin, Saksan ja Iso-Britannian yritysvaikutusten ja yritysten sääntelytaakkaa koskevaan seurantaan on huomattava.

Kohdennettua huomiota yrityksille sääntelyn johdosta aiheutuviin kustannuksiin edustaa hanke noiden kustannusten vähentämiseksi soveltamalla yksi yhdestä- eli 1/1-periaatetta (KPMG ym. 2017). Elokuussa vuonna 2016 aloitetun valmistelun tuloksena TEM laati tärkeitä osin sääntelyvaikutusten laskennan standardikustannuslaskennalle perustuvan 1/1-laskentamallin. Sitä on kokeiltu kaikessa yrityksiin vaikuttavassa TEM:in lainvalmistelussa vuonna 2017 sekä kelpoistettu saman vuoden loppuun mennessä toteutetussa valtioneuvoston TEAS-hankkeessa. Tarkoituksena on soveltaa 1/1-laskentaa siten, että sääntelystä yrityksille aiheutuneita kustannusten nousuja vastaavasti purettaisiin sääntelyä siten, että kustannusten nousut kompensoituisivat. Kuitenkaan kompensointia ei ole tarkoitus – eikä laskentateknisesti mahdollista – kohdistaa juuri niille yrityksille, joille aiheutuu sääntelyn johdosta kustannusten nousua, vaan kompensointi toteutuu vain keskimääräisperiaatteella. Odotettavissa on se, että määritellään aikaväli, jonka kuluessa kompensatio tulisi toteuttaa. Näköpiirissä on myös se, että 1/1-laskennasta annetaan erityiset ohjeet laskennan kytkemiseksi sekä lainvalmisteluun että lainsäädännön arviointineuvoston työskentelyyn.

Yrityksille suunnattu työpaja

Osana tätä selvityshanketta Helsingissä järjestettiin 7.12.2016 sääntelytaakkaan liittyvä yritys-kuulemistilaisuus¹⁴. Tilaisuuteen osallistui yhteensä 12 yrittäjää tai yrityksen edustajaa. Keskustelu organisoitiin kahteen pöytään. Kummassakin yksi selvityshankkeen tutkijoista toimi keskustelun vetäjänä ja toinen kirjasi ylös keskustelussa esitettyjä näkökohtia. Tilaisuudesta on laadittu erillinen yhteenvetomuistio, jossa esitellään tarkemmin työpajan organisointia ja tuloksia (ks. liite 1.). Muistiossa myös havainnollistetaan aineistoa esimerkein. Tässä esitetään työpajan tulosten keskeisimmät sisällöt.

Eniten keskustelua herätti erilaisiin lupiin liittyvät valvonta- ja raportointivelvoitteet. Yrittäjät eivät niinkään kritisoineet velvoitteiden määrää sinänsä vaan alueellisia tulkintaeroja ja puutteellista koordinaatiota viranomaistaholta. Esimerkiksi hotelli- ja ravintolatoimintaa harjoittavissa

¹⁴ Työpajan suunnittelun ja organisointiin osallistuivat kaikki hankkeen jäsenet Krimosta, SYKE:stä ja Frisky & Anjoysta. Suunnittelun ja organisoinnin päävastuu oli Krimolla.

y yrityksissä saattoi olla vuoden aikana useita työsuojelutarkastuksia, joissa tarkastettiin samat tilat ja käytiin läpi sama dokumentaatio. Kriittikö kohdistettiin myös viranomaisten neuvonnan puutteellisuuteen. Yrittäjien mukaan sääntelystä aiheutuva hallinnollista taakkaa sekä noudattamiskustannuksia voitaisiin olennaisesti vähentää parantamalla viranomaisohjeistusta ja neuvontaa.

Sääntelyä pidettiin myös tarpeellisena. Oikeanlaisen sääntelyn katsottiin lisäävän reilua ja avointa kilpailua sekä kitkevän harmaata taloutta. Sääntelykokemukset vaihtelivat jonkin verran toimialan ja yritysköön mukaan. Yksinyrittäjät kokivat ongelmalliseksi sen, että samanaikaisesti tulisi ehtiä perehtyä uusiin säädöksiin ja kantaa yksin vastuu liiketoiminnan pyörittämisestä. Toisaalta tällä yrittäjryhmällä ei ole hoidettavanaan työnantajavelvoitteita, joista aiheutuu tutkimusten perusteella kaikkein suurin hallinnollinen taakka yrityksille (vrt. taulukko 1).

3.2 Yritysten näkemyksiä sääntelytaakasta: kyselyn tuloksia

Petri Uusikylä, Pertti Ahonen, Kati Rantala, Jyrki Tala, Noora Alasuutari ja Kanerva Kuokkanen¹⁵

Aineisto ja analyysi

Yritysten näkemyksiä niihin kohdistuvasta sääntelytaakasta ja sen vaikutuksista yrityksen toimintaan kartoitettiin sähköisen kyselyn avulla (ks. liite 2). Verkkokysely lähetettiin Suomen yrittäjien (SY), Hyvinvointialojen liiton, Rakennusteollisuuden ja Isännöintiliiton toimesta niiden jäsenjärjestöille, ja se oli avoinna 1.6.–4.8.2017 välisenä aikana. Suomen yrittäjien kohdalla sen jäsenjärjestöistä tehtiin 500 yrityksen satunnaisotanta. Otanta tehtiin Suomen yrittäjien toimesta. Määräaikaan mennessä kyselyyn vastaamisen aloitti yhteensä 762 yritystä, ja loppuun asti sähköisen kyselyn täytti 370 yritystä (sisältövastausten kokonaismäärä vaihtelee jonkin verran kysymyskohtaisesti – vastaajien määrät on kussakin osiossa merkitty kuvioihin).

Taulukko 2. Yrityskyselyyn vastanneiden yritysten profiilit

		%	N
Liikevaihto	Enintään 63728	19,6	61
	63729–350000	27,9	87
	350001 – 1200000	27,2	85
	Yli 1200000	25,3	79
Henkilöstömäärä	1	15,9	49
	2-4	29,1	90
	5-12	29,4	91
	Yli 12	25,6	79
Toimiala	Teollisuus	10,7	33
	Rakentaminen	14,7	45
	Tukku- ja vähittäiskauppa	13,0	40
	Kuljetus ja varastointi	4,9	15
	Majoitus- ja ravitsemistoiminta	6,5	20
	Informaatio ja viestintä	6,5	20
	Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	5,9	18
	Terveys- ja sosiaalipalvelut	20,5	63
	Muu	17,3	53

¹⁵ Petri Uusikylä (ensisijaisesti) ja Pertti Ahonen (toissijaisesti) vastasivat analyysistä ja raportoinnista sekä osallistuivat kyselylomakkeen suunnitteluun. Kati Rantala, Jyrki Tala, Noora Alasuutari ja Kanerva Kuokkanen (Krimo) olivat päävastuussa kyselylomakkeen suunnittelusta; he myös osallistuivat kyselyn tuloksista käytyyn keskusteluun.

Vastaajista suurin osa oli pieniä yrityksiä: yksinyrittäjiä noin 16 %, 2–4 henkilöä työllistäviä noin 30 %, 5–12 henkilöä työllistäviä 30 % ja yli 12 henkilöä työllistäviä noin 25 % (taulukko 2). Tämä vastaa kohtuullisen hyvin koko Suomen yritys kenttää, sillä 93,4 prosenttia yrityksistä työllistää alle 10 työntekijää. Alle 250 työntekijää työllistäviä pk-yrityksiä on 99,8 prosenttia kaikista suomalaisista yrityksistä. Toimialoista eniten vastauksia tuli sosiaali- ja terveystalouden, teollisuuden, rakentamisen ja tukku- ja vähittäiskaupan sekä moottoriajoneuvojen korjauksen alueilta.

Aineiston taustamuuttujista välimatka-asteikolliset muuttujat kuten yrityksen liikevaihto ja henkilöstömäärä koodattiin uusiin järjestysasteikollisiin luokkiin, jotta muuttujat voitiin ottaa mukaan ristiintaulukointeihin. Luokat muodostettiin suorien jakautumisen perusteella eli aineistolähtöisesti ei apriorisesti esimerkiksi tilastokeskuksen yrityskokoluokituksen perusteella. Tämä takasi riittävän määrän havaintoja kuhunkin luokkaan.

Kyselyn laadullinen aineisto (ns. avokohdat) analysoitiin erikseen soveltamalla laadullisen aineiston tyypittelymenetelmää. Tyypittelyllä tarkoitetaan asioiden kokoamista eli aineiston tiivistämistä havainnollisiin tyyppisiin. Kyseessä ei siis ole haastateltavien tai vastaajien vaan heidän tarjoamansa informaatioaineiston tyypittely. Näin kyettiin nostamaan esiin tyypillisiä perusteluja kunkin sääntelytaakan osa-alueen vastauksille. Perusteluja verrattiin lisäksi tammi-kuussa 2017 järjestetyn yrityskuulemistilaisuuden keskustelumuistioiden sisältöihin. Myös tämän avulla voitiin suorittaa aineiston validointia.

Analyysin tulokset

Seuraavissa osioissa käydään läpi yritysten edustajien näkemyksiä sääntelytaakasta; sen laajuudesta, vaikutuksista ja taakan kohdentumisesta yritystoiminnan eri osa-alueille. Lopuksi raportoidaan yritysten näkemyksistä liittyen sääntelyn positiivisiin vaikutuksiin.

Yritykset kriittisiä sääntelyn suhteen

Kyselyyn vastanneet yritysten edustajat suhtautuivat yleisesti ottaen varsin kriittisesti sääntelytaakan keventämistoimenpiteiden vaikuttavuuteen (kuvio 4). Vastaajista peräti 70 % oli sitä mieltä, että yrityksiin kohdistuvan sääntelyn määrä on lisääntynyt viimeisen viiden vuoden aikana ja että nykyisen hallituksen toimet sääntelytaakan keventämiseksi ovat olleet riittämättömiä (68 % vastaajista). Kuten jo edellä mainittiin, säädösten sujuvoittaminen eli norminpurku on yksi hallituksen kärkihankkeista. Hanke on liikenne- ja viestintäministeri Anne Bernerin vastuulla, ja sen tavoitteena on helpottaa yritysten toimintaa ja kansalaisten arkea keventämällä ja uudistamalla sääntelyä. Vaikka yritysten edustajat olivat kriittisiä hallituksen toimien riittävyyteen, huomattavasti pienempi osa (31 %) koki, että sääntelytaakka on kasvanut nykyisen hallituksen toimien seurauksena. Tämän voisi tulkita siten, että suuri osa hallituksen säädösten sujuvoittamisen kärkihankkeen alla toteutettavasta noin 200 normipurkuhankkeesta¹⁶ on laitettu liikkeelle, mutta niiden vaikutukset eivät vielä näy yritysten arjessa.

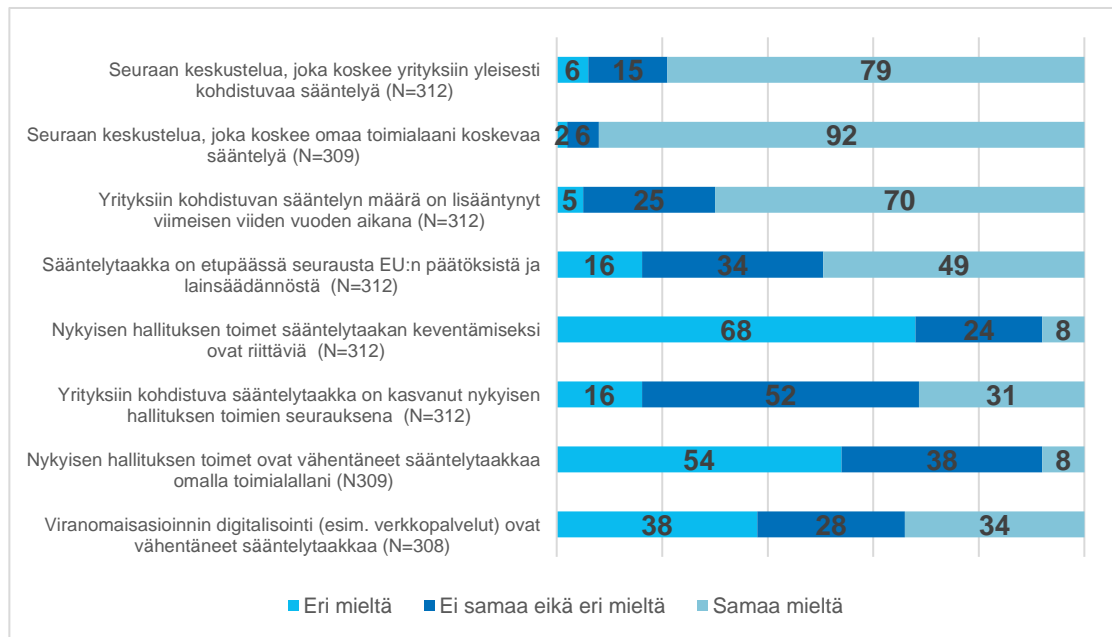
Noin puolet vastaajista arvioi, että sääntelytaakka on etupäässä seurausta EU:n päätöksistä ja lainsäädännöstä. Tämä vastaa aikaisemmin asetettuja arvioita siitä, että suunnilleen puolet yritysten sääntelytaakasta tulee EU-säädöksistä (Suomen yrittäjät 2015, 25)¹⁷.

¹⁶ <http://www.norminpurku.fi/wp-content/uploads/2017/03/Kooste-vuoden-2016-tuloksista.pdf>

¹⁷ Tosiasiassa EU-lainsäädännön tarkkaa vaikutusta ei tunneta. Määrä vaihtelee sen mukaan mukaan kuinka säädösvaikutusta tarkastellaan. Osa muutoksista on nimittäin vähäisiä teknisluonteisia muutoksia, jotka eivät tosiasiassa lisää sääntelytaakkaa. Lisäksi merkiksi Eurlax-tietokantaan on kirjattu muita myös muita kuin oikeudellisesti sitovia säädöksiä, kuten suosituksia, päätöslauselmia, lausumia ja julkilausumia.

Yritysten edustajien vastauksille voidaan joka tapauksessa antaa painoarvoa, sillä vastanneista noin 80 prosenttia kertoi seuraavansa yrityksiin yleisesti kohdistuvaa sääntelyä ja 90 prosenttia omaa toimialaa koskevaa sääntelyä. Myöskään toimialakohtaisen sääntelyn ei katsottu merkittävästi vähentyneen hallituksen toimenpiteiden tuloksena (54 % vastanneista yrityksistä). Sen sijaan viranomaispalveluiden digitalisoinnin vaikutukset sääntelytaakan keventämiseen jakoi vastaajat kahteen osaan. Vaikka viranomaisasioinnin katsottiin helpottuneen ennen kaikkea digitalisoinnin ansiosta, niin avoimissa vastauksissa tuotiin esille, että tätä ei pidetty samana kuin sääntelytaakan määrän vähentämisenä. Vastaajat toivoivatkin, että huomiota kiinnitettäisiin enemmän sääntelyn tarkoituksenmukaisuuteen ja sen noudattamista edistäviin tukitoimiin, kuten neuvontapalveluihin.

Kuvio 4. Yleinen yrityksiin kohdistuva sääntely (%)



Sähköisten palveluiden katsottiin helpottaneen asiointia esimerkiksi verotukseen liittyvissä selvityksissä, mutta niiden käytettävyyteen toivottiin lisähuomiota. Joidenkin järjestelmien kesken eräisyyden ja muutoksien lisäksi ylimääräistä työtä aiheuttivat erilaiset päällekkäisyydet, joiden takia samoja tietoja jouduttiin syöttämään eri järjestelmiin. Kuitenkin palveluiden digitalisointia kaivattiin lisää niillä ehdoin, että se toteutettaisiin entistä käyttäjäystävällisemmin eikä muutos rajoittuisi vain "vanhan byrokratian siirtämiseen sähköiseen ympäristöön" tai raportointi-/valvontavastuun siirtymiseen viranomaiselta yritykselle.

Viranomaispalvelut saivat myös kiitosta, josta yhtenä positiivisena esimerkkinä nostettiin esille Ely-keskuksen chat-palvelu. Yleisesti ottaen viranomaisten toimintaa keuhuttiin, kun se oli neuvoa antavaa ja asiakaslähtöisesti järjestettyä. Viranomaisten asiantuntijuutta arvostettiin enemmän, kun se liittyi selkeämmin toimialan tuntemukseen muodollisten hallintaprosessien tuntemuksen sijaan. Edelleen tavoiteltavana asiana viranomaistoiminnan järjestämisessä pidettiin yhden luukun periaatetta, jonka saavuttamisessa digitalisoinnin nähtiin tarjoavan mahdollisuuksia.

Tässä yhteydessä on syytä pysähtyä pohtimaan, miksi yritysten edustajat suhtautuvat varsin kriittisesti sääntelytaakan keventämiseen siitäkin huolimatta, että asia on ollut keskeisesti esillä poliittisella agendalla jo kymmenen vuotta ja hallitukset (vuoden 2007 Vanhasen II hallituksesta

lähtien) ovat toteuttaneet useita norminpurkuhankkeita. Ilmiö on tuttu laajemmin EU-maissa. Esimerkiksi Alankomaat onnistui vuonna 2007 saattamaan loppuun yritysten hallinnollisen taakan vähentämishankkeen ja raportoi, että ohjelman myötä yrityksiin kohdistuva säädöstaakka väheni 25 %. Tästä huolimatta yritykset olivat erittäin kriittisiä niihin kohdistuvasta sääntelystä. Vastaavaan ilmiöön on törmätty myös Britanniassa, missä hallitus on vuodesta 2011 lähtien pyrkinyt keventämään yrityksiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa ensin yksi yhdestä ja myöhemmin kaksi yhdestä -ohjelman avulla.

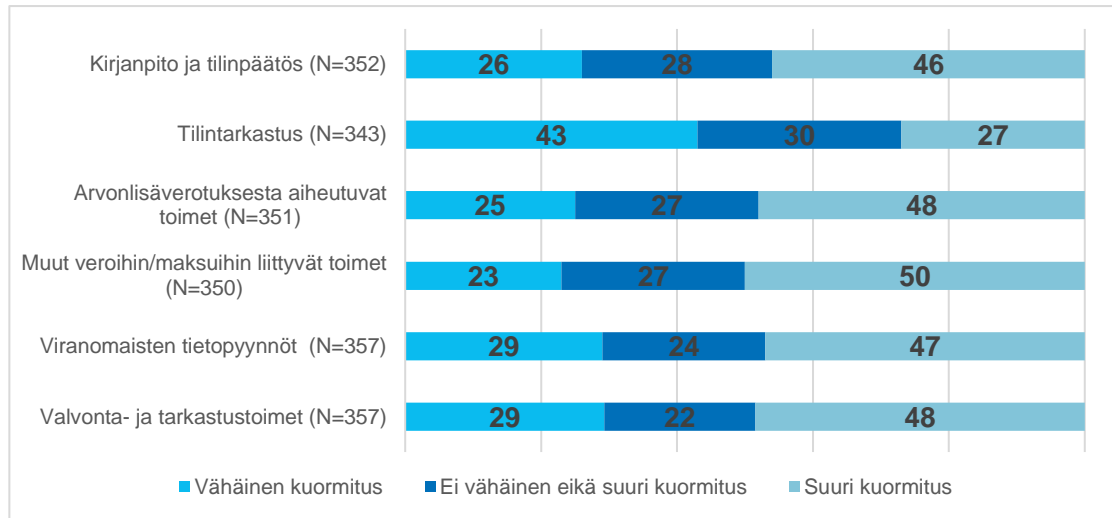
OECD-raportissa ”*Why is administrative simplification so complicated*” pohditaan mahdollisia syitä yritysten kriittiseen asennoitumiseen hallitusten todistetuista sääntelytaakan keventämistoimista huolimatta. Raportti listaa mm. seuraavia syitä (OECD 2010, 34–35):

1. Sääntelytaakan keventämisen absoluuttiset ja suhteelliset määrät voivat yhteiskunnan tasolla näyttää merkittävää euromääräistä taakan vähentymistä, mutta yritystasolla kyse voi olla muutamista senteistä tai euroista vuositasona.
2. Hallinnollisen taakan keventämistoimien vaikutukset näkyvät usein viiveellä. Tätä yritykset ja yrittäjäjärjestöt eivät välttämättä aina tiedosta.
3. Eräillä valtioilla on taipumus kohdistaa sääntelytaakan keventämistoimet helppoihin kohteisiin, joiden avulla saadaan merkittäviä määrällisiä kustannussäästöjä aikaiseksi. Nämä saattavat olla tosiasiallisesti vähän taakkaa aiheuttavia säädöksiä tai jopa sellaisia, jotka eivät edes näy yrityksen arjessa tai joita ei noudeta.
4. Lainvalmistelijoiden tai säädöspolitiikasta vastaavien viranomaisten näkemykset yrityksiä kuormittavista sääntelyalueista saattavat poiketa suuresti yrityksen näkökulmasta harmia tai kuormitusta aiheuttavista tekijöistä. Jälkimmäiset saattavat olla pieniä raportointi-, tarkastus- tai valvontatoimenpiteitä.
5. Sääntelytaakkaan liittyvä viestintä voi epäonnistua. Esimerkiksi 25 prosentin sääntelytaakan keventäminen voi näyttää hyvältä hallitusohjelmavoitteilta tai kiinnostaa tiedotusvälineitä mutta olla yrittäjille tai yritysten edustajille aivan liian abstrakti politiikkavoite.

Koettu kuormittavuus sääntelytaakan eri osa-alueilla

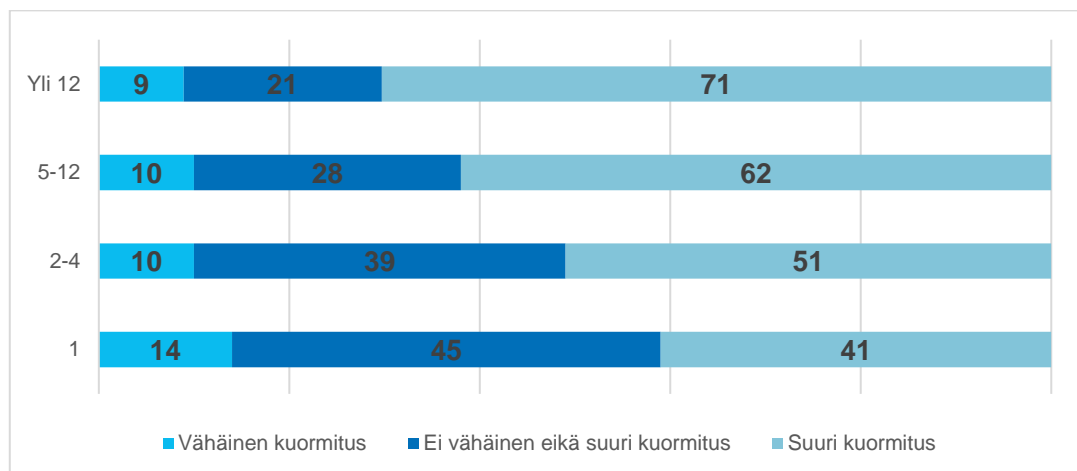
Aluksi yrityksiltä tiedusteltiin, kuinka kuormittavia ovat sääntelyyn liittyvä yleinen raportointi ja valvonta kirjanpidon, tilintarkastuksen, verotuksen, viranomaisten tietopyyntöihin sekä valvonta- ja tarkastustoimiin liittyvissä asioissa. Tilintarkastusta lukuun ottamatta noin puolet vastaajista oli sitä mieltä, että kuormitus on suurta (kuvio 5). Kaikkein suurimmaksi se koettiin verotukseen liittyvissä toiminnoissa sekä valvonta- ja tarkastustoiminnoissa. EK:n yrityksille kohdistamassa kyselyssä vuonna 2007 hieman vajaa 30 % yrityksistä nimesi juuri verolait yritysten kannalta ongelmallisimmaksi alueeksi lainsäädännössä (EK 2007). Net Effect Oy:n SÄVY-hankkeelle tekemässä pilottiselvityksessä (Niinikoski ym. 2007) todettiin arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamiksi hallinnollisen taakan vuosikustannuksiksi noin 390 euroa yritystä kohti. Vastaavat luvut olivat Ruotsissa 344 euroa, Norjassa 430 euroa (KTM 2007).

Kuvio 5. Kuinka kuormittavia ovat sääntelyyn liittyvä yleinen raportointi ja valvonta (%)



Tilintarkastuksen muita osa-alueita vähäisempi kuormitus selittynee pitkälti vuonna 2016 voimaantulleella kirjanpitolain uudistuksella. Pienyritysten ei lähtökohtaisesti tarvitse uudistetun lainsäädännön velvoittamana esittää rahoituslaskelmaa tai toimintakertomustaan osana lakisääteistä tilinpäätöstään. Lakimuutoksen myötä aikaisempi sidottu ja paperimuodossa säilytettävän tasekirjan laatimis- ja säilyttämisvelvoite poistui ja erityisiä helpotuksia tuli ns. mikroyrityksille. Mikroyritysten¹⁸ (liikkeen ja ammatinharjoittajan) ei jatkossa välttämättä tarvitse tehdä tilinpäätöstä. EU-tasolla 5 miljoonan mikroyrityksen tilinpäätösraportoinnin vähentymisen arvioitu vuotuinen säästö on komission arvion mukaan noin 6,3 miljardia euroa¹⁹. Tästä huolimatta pk-yritykset Suomessa ovat kokeneet kirjanpitolain vaikutukset yritystasolla odotettua pienemmiksi, koska käytännössä kuitenkin tilinpäätöskirjaukset tehdään verotusta varten. Eräissä tämän hankkeen taustakeskusteluissa ja haastatteluissa on todettu, että uudistuksen suurimpia hyötyjiä ovat todennäköisesti tilitoimistot.

Kuvio 6a. Kuinka kuormittavia ovat sääntelyyn liittyvä yleinen raportointi ja valvonta yrityksen henkilöstön määrän mukaan (%)*



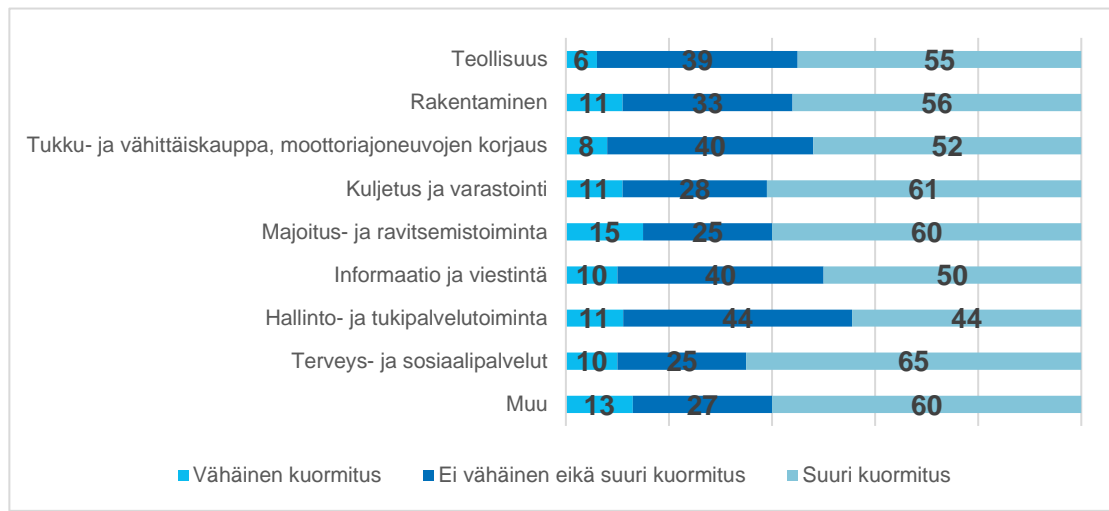
* Summamuuttuja, palautettu alkuperäiselle asteikolle

¹⁸ Mikroyritys = tase 0,35 Meur, liikevaihto 0,7Meur, henkilökuntaa max. 10 (näistä kriteereistä yksi saa ylittyä).

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0615&from=EN>

Kuviossa 6a on tarkasteltu koettua sääntelytaakkaa suhteessa yrityskokoon. Edellä kuvatut mikroyritykseen kohdistuneet tilinpäätös- ja raportointivelvoitteisiin kohdistuneet helpotukset osaltaan selittävät sen, että mikroyritysten (etenkin yhden henkilön yritysten) kokemus kuormitus on vähäisempää kuin yli 12 henkilöä työllistävissä yrityksissä. Sama havainto pätee tarkasteltaessa koettua kuormitusta suhteessa yrityksen liikevaihtoon. Ero suuren kuormituksen kokeneiden osuudessa kuvion 5 painopistekohtaiseen tarkasteluun verrattuna selittyy summamuuttujan erilaisesta skaalasta sekä havaintojen määrästä yhdistetyssä muuttujassa²⁰.

Kuvio 6b. Kuinka kuormittavia ovat sääntelyyn liittyvä yleinen raportointi ja valvonta yrityksen toimialan mukaan (%)*



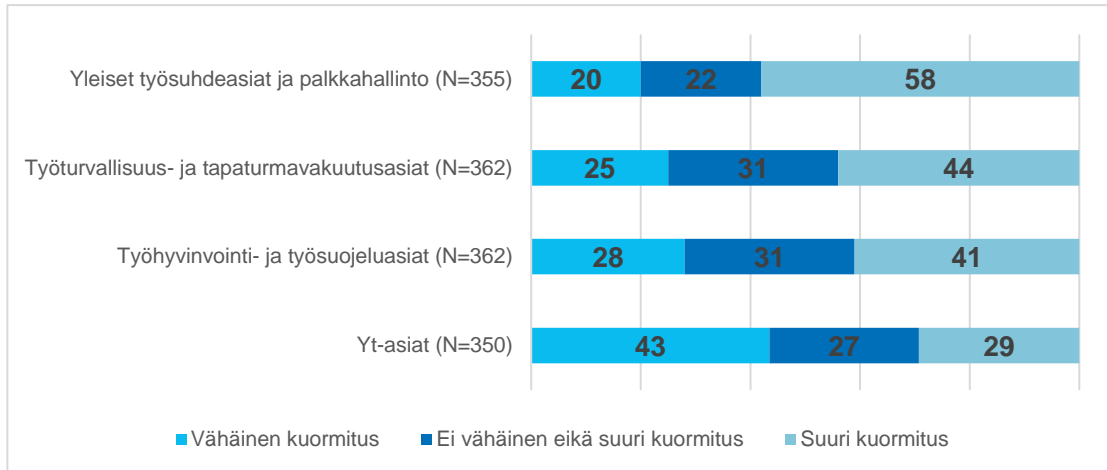
* Summamuuttuja, palautettu alkuperäiselle asteikolla

Teollisuus N=33, rakentaminen N= 45, tukku- ja vähittäiskauppa, moottoriajoneuvojen korjaus N=40, kuljetus ja varastointi N=15, majoitus- ja ravitsemistoiminta N=20, informaatio ja viestintä N=20, hallinto- ja tukipalvelut N=18, terveys- ja sosiaalipalvelut N= 63, muu n= 53.

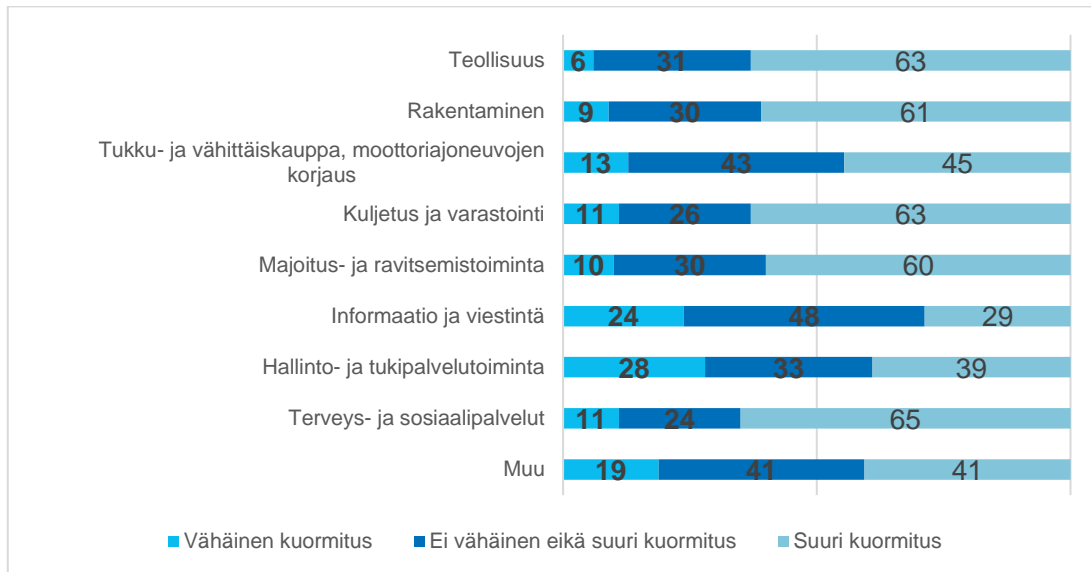
Toimialakohtaisessa tarkastelussa eniten kuormitusta yleiseen raportointiin ja valvontaan liittyen kokivat sosiaali- ja terveyspalvelualan, majoitus- ja ravitsemusalan sekä varastoinnin ja logistiikan alalla toimivat yritykset (kuvio 6b). Tiedusteltaessa yrityksiltä yleisten työnantajavelvoitteiden kuormittavuutta voitiin havaita, että suurimmaksi kuormitus koettiin yleisten työsuhteasioiden ja palkkahallinnon kohdalla (58 % vastaajista koki kuormituksen suureksi). Työturvallisuus- ja tapaturmavakuutusasiat sekä työhyvinvointi- ja työsuojeluasiat sen sijaan tuntuivat vastaajien mukaan vähemmän kuormittavilta (suuri kuormitus 44 % ja 41 %). Yt-asioiden kohdalla kuormitus koettiin kaikkein vähäisimmäksi (43 % vähäinen kuormitus ja 29 % suuri kuormitus). Osa selityksenä tähän on varmaankin se, että yt-lakia sovelletaan vain, jos yrityksen työsuhteessa olevan henkilöstön määrä on säännöllisesti vähintään 20. Osa lain määräyksistä koskee lisäksi ainoastaan sellaisia työnantajia, joiden palveluksessa työskentelee työsuhteisesti vähintään 30 henkilöä. Lisäksi YT-prosessi on varsin selkeästi määritelty ja sen asianmukainen hoitaminen on yleensä yrityksen maineen ja brändin kannalta tärkeä asia (vrt. osaavan työvoiman saatavuuden vaikeus). Yleisesti ottaen työnantajavelvoitteiden hoitamiseen liittyvän sääntelyn kuormitus koettiin kaikkein suurimmaksi liikevaihdon ja henkilöstömäärältään suuremmissa yrityksissä, sosiaali- ja terveydenhuollon alalla, teollisuudessa, rakentamisalalla, majoitus- ja ravitsemusosalalla sekä kuljetuksen ja varastoinnin alueella.

²⁰ Summamuuttuja "sääntelyn kuormittavuus" kuvaa keskimääräisesti koettua sääntelyn kuormittavuutta, ja se on muodostettu kuudesta kuormittavuutta mittaavasta kysymyksestä, jossa vastaukset on mitattu asteikolla 1–5. Summamuuttuja on luokiteltu kolmeen luokkaan, jossa yli 18:n arvot luokitellaan "kuormittaa paljon" kategoriaan. Toisin sanoen, mikäli yhteenlaskettu arvo on vähintään 19, saa summamuuttujan asteikolla arvon "sääntely kuormittaa paljon". On myös huomioitava, että summamuuttujassa N=329, kun muuttujissa, josta se on laskettu, N vaihtelee 357 ja 343 välillä, koska summamuuttujassa ovat mukana vain kaikkiin kysymyspatterin kysymyksiin vastanneet. Sama tulkinta pätee myös muihin ristiintaulukointien graafisiin esityksiin.

KUVIO 7a. Kuinka kuormittavia ovat yleiset työnantajavelvoitteet (%)



KUVIO 7b. Kuinka kuormittavia ovat yleiset työnantajavelvoitteet yrityksen toimialan mukaan (%)*



*Summamuuttuja, palautettu alkuperäiselle asteikolle

Teollisuus N=33, rakentaminen N= 45, tukku- ja vähittäiskauppa, moottoriajoneuvojen korjaus N=40, kuljetus ja varastointi N=15, majoitus- ja ravitsemistoiminta N=20, informaatio ja viestintä N=20, hallinto- ja tukipalvelut N=18, terveys- ja sosiaalipalvelut N= 63, muu n= 53.

Yrityskoon suhteen tämän yritys-kyselyn tulokset poikkeavat aikaisempien tutkimusten tuloksista. Useissa kansainvälisissä tutkimuksissa on nimittäin todettu, että hallinnollinen taakka on regressiivinen, so. rasittaa pieniä yrityksiä suhteellisesti enemmän kuin suuria²¹. Syynä poikkeaviin tuloksiin saattaa olla se, että lähes kokonaisuudessaan vastaajajoukko tässä kyselyssä edusti pk-yrityksiä (kyselyyn vastanneista yrityksistä vain kolme oli listautunut pörssiin)²². Näin

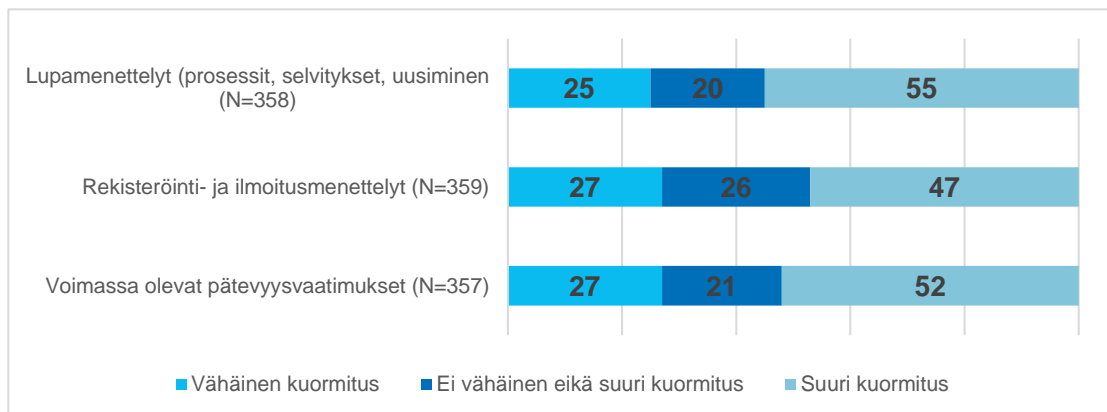
²¹ Sävy-hankkeen raportissa siteeratun Cnossenin (1994) mukaan Iso-Britanniassa, Uudessa-Seelannissa ja Kanadassa arvonlisäverotuksen keskimääräiset mukauttamiskustannukset olivat liikevaihdoltaan alle 50 000 dollarin yrityksillä noin kaksi prosenttia vuosiliikevaihdosta, kun yli miljoonan dollarin liikevaihdon yrityksillä vastaava luku oli enää noin 0,05 prosenttia (KTM 2007). Samanlaisiin johtopäätöksiin päädyttiin myös Euroopan komission vuonna 2004 toteuttavassa laajassa vertailututkimuksessa (Euroopan komissio 2004).

²² Tarkkaannottaen 74,4 % kyselyyn vastanneista yrityksistä oli enintään 12 henkilöä työllistäviä, joten suhteellisen pienet yritykset painottuvat vastanneiden joukossa.

ollen kyselyn vastaukset heijastelevat pääsääntöisesti pienten yritysten (joihin siis katsotaan kohdistuvan suurin taakka) näkemyksiä. Yksinyrittäjien muita ryhmiä vähemmän kriittiset näkemykset selittynevät sillä, että näillä yrityksillä ei ole työnantajavelvoitteita ja suurin osa kirjanpito- ja IT-palveluista sekä muista tukipalveluista hankitaan ostopalveluina.

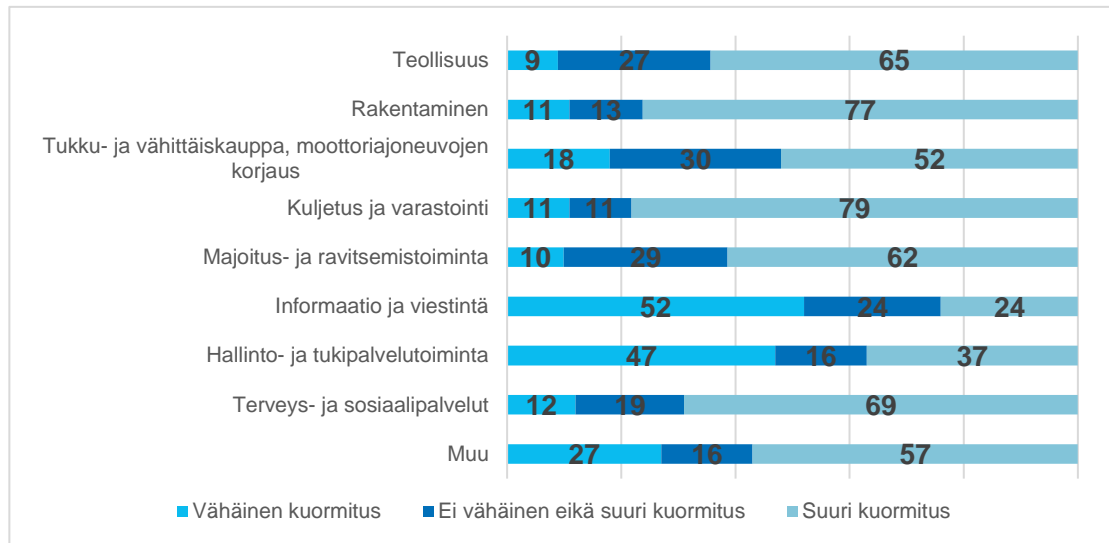
Kyselyn avo-osiossa vastaajia pyydettiin kertomaan, ”minkä kolmen lain noudattaminen aiheuttaa mielestäsi yrityksellesi eniten työtä ja kustannuksia?”. Yksi näistä oli työntekijöihin liittyvä lainsäädäntö, johon liittyen eniten mainintoja keräsivät yleissitovat työehtosopimukset. Muita mainittuja lakeja olivat työaikalaki, työsuojelulaki, työterveyslaki ja yt-laki, minkä lisäksi esille nostettiin erilaiset palkkauksen sivukulut, kuten vakuutus-, eläke- ja lomamaksut. Edellä mainittuihin lakeihin sisältyy myös raportointivelvollisuuksia, joiden noudattamisesta aiheutuvat kustannukset yrityksille tuotiin esille. Työsuhde-, työaika- ja työsuojelukysymykset ovat sääntelytaakan keventämisen kannalta vaikeita asioita, koska niihin vaikuttaa lainsäädännön ohella keskeisesti myös työmarkkinaosapuolten väliset sopimukset ja työpaikkatasolla tehtävät paikalliset sopimukset. Työaikalainsäädännön kokonaisuudistuksen kriittinen vastaanotto niin työnantaja- kuin työntekijäpuolella kertoo siitä, että näkemyksiä sääntelyn ”oikeasta” tasosta on vaikea määritellä. Aikaisemmin mainituksa EK:n vuoden 2007 yrityskyselyssä työnantajana toimiminen nimettiin kaikkein ongelmallisimmaksi alueeksi lainsäädännössä (EK 2007). Tämän, kymmenen vuotta myöhemmin toteutetun, kyselyn tulosten perusteella asian suhteen ei ole tapahtunut olennaisesti myönteistä kehitystä.

KUVIO 8a. Kuinka kuormittavia ovat luvan- tai ilmoituksenvaraisuus ja niihin verrattavat seikat (%)



Hallituksen sääntelyn sujuvoittamishankkeen yhtenä tavoitteena on ollut purkaa turhia lupaprosesseja sekä korvata näitä kevyemmällä ilmoitusmenettelyillä. Noin puolet yritys vastaajista on sitä mieltä, että nämä (yhdessä eri toimialoilla työntekijöiltä edellytettävien pätevyysvaatimusten kanssa) aiheuttavat yrityksille suurta kuormitusta. Erityisen suureksi kuormitus koettiin suurempien yritysten kohdalla sekä sosiaali- ja terveysalalla, rakentamisessa sekä kuljetuksen ja varastoinnin alueella.

KUVIO 8b. Kuinka kuormittavia ovat luvan- tai ilmoituksenvaraisuus ja niihin verrattavat seikat yrityksen toimialan mukaan (%)



* Summamuuttuja, palautettu alkuperäiselle asteikolle

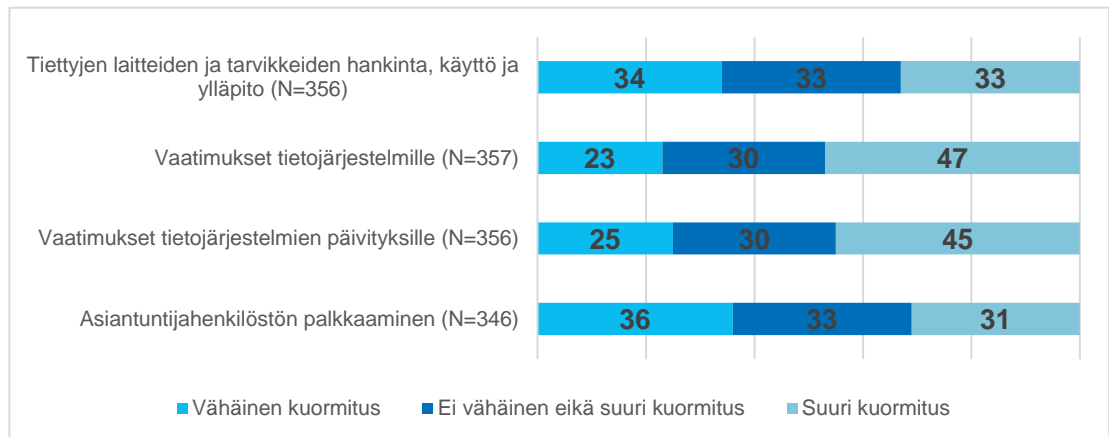
Teollisuus N=33, rakentaminen N= 45, tukku- ja vähittäiskauppa, moottoriajoneuvojen korjaus N=40, kuljetus ja varastointi N=15, majoitus- ja ravitsemistoiminta N=20, informaatio ja viestintä N=20, hallinto- ja tukipalvelut N=18, terveys- ja sosiaalipalvelut N= 63, muu n= 53.

Avokysymyksissä yritys vastaajat nostivat lupa- ja ilmoituksenvaraisuustekijät toiseksi eniten kuormitusta aiheuttaviksi tekijöiksi. Yritykset kritisoivat erilaisia velvoitteita ja niiden epäolennaisuutta yritystoiminnan kannalta. Velvoitteiden noudattamisen katsottiin vievän resursseja muilta yritystoimintaa kehittävilta toimenpiteiltä ja erityisesti työntekijöihin liittyvät velvoitteet (palkkaus, vakuutusasiat, pätevyysvaatimukset) nostettiin esille vastauksissa. Epäolennaisiksi velvoitteiksi katsottiin sellaiset jotka eivät suoraan kytkeydy harjoitettuun yritystoimintaan eivätkä täten johda tai kannusta toiminnan laadun kohentamiseen. Esimerkiksi elintarvikealalla katsottiin olevan sellaisia laboratoriotutkimuksia, joista luopumisen ei katsottu vaarantavan tuoteturvallisuutta, ja rakennus- ja laitteiden huoltoalalla toimimisen katsottiin nykyisellään edellyttävän useita erilaisia pätevyyskortteja, joista osan ei nähty liittyvän suoraan harjoitettavaan toimintaan.

Sääntelytaakkaa aiheutuu myös noudattamis- ja mukauttamiskustannuksista (*compliance costs*). Lainsäädäntö voi esimerkiksi aiheuttaa yrityksille suoraan erilaisia investointitarpeita, tai tarpeen muokata omia sisäisiä työkäytäntöjään. Yritykset saattavat myös joutua turvautumaan ulkopuolisten asiantuntijoiden apuun varmistaakseen, että ne täyttävät toiminnassaan kaikki monimutkaisen lainsäädännön vaatimukset. Kaikki tämä aiheuttaa lisäkustannuksia ja tarkoittaa samalla sitä, että yrityksillä on vähemmän aikaa tuottavaan työhön ja vähemmän rahaa tuleviin investointeihin.

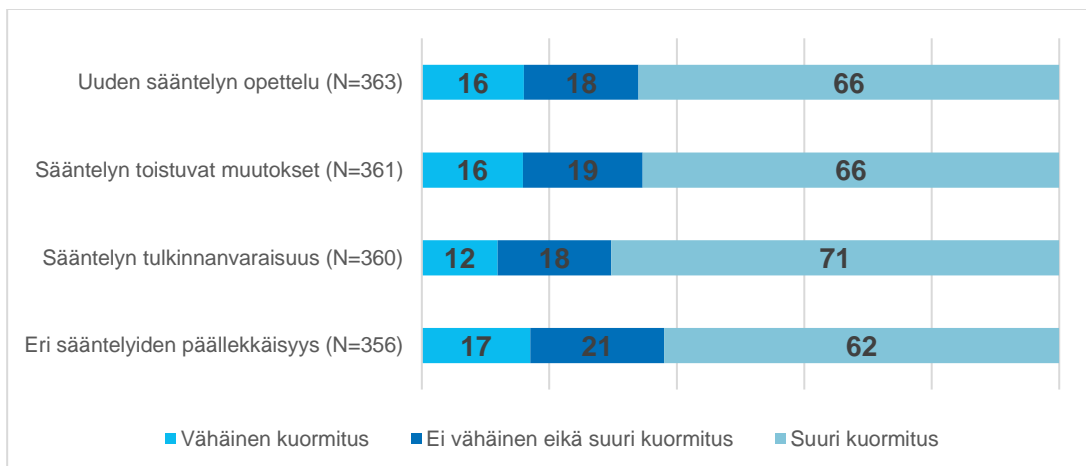
Verrattuna aikaisempiin sääntelytaakan alueisiin yritysten näkemykset noudattamiskustannusten kuormittavuudesta olivat vähäisempiä. Tästä huolimatta vajaa puolet vastaajista koki kuitenkin, että uusien säädösten edellyttämät tietojärjestelmävaatimukset tai päivitykset aiheuttavat suurta kuormitusta. Tämä painottui ennen kaikkea yrityskooltaan suurempien teollisuusyritysten kohdalla.

Kuvio 9. Kuinka sääntelyn noudattaminen kuormittaa (%)



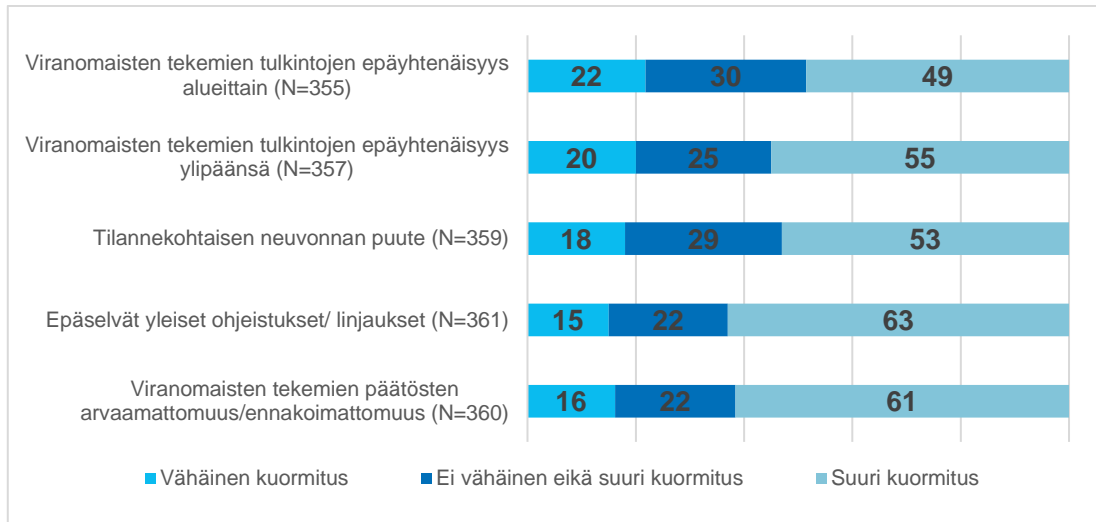
Toinen, edelliseen läheisesti liittyvä kysymys on keskeisen sääntelyn opettelu ja hallitsemisen aiheuttama kuormitus. Tämän suhteen yritysten näkemykset olivat kriittisempiä. Vastaajista 66 % oli sitä mieltä, että uuden sääntelyn opettelu ja toistuvat muutokset aiheuttavat niille suurta kuormitusta. Erityisen kriittisiä vastaajat olivat sääntelyn tulkinnanvaraisuuden aiheuttamaan kuormitukseen. Tämän voidaan katsoa lisäävän erityisesti epävarmuuden synnyttämää sähköistä ja sen aiheuttamia harmi- tai ärsyttämiskustannuksia (*irritation costs*). Yli puolet yrityksistä oli lisäksi sitä mieltä, että erilaisten säädösten keskinäisriippuvuus, ristiriitaisuus ja yhteisvaikutukset aiheuttavat suurta kuormitusta ja vaikeuttavat yrityksen toimintaa.

Kuvio 10. Miten keskeisen sääntelyn hallitseminen kuormittaa



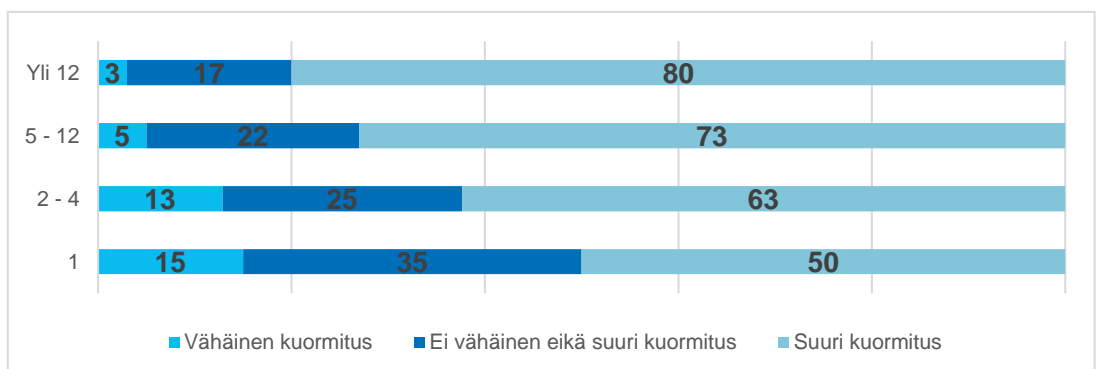
Lain yritysvaikutusten arvioinnissa huomiota tulee kiinnittää lain sisällöllisten velvoitteiden ohella myös lain toimeenpanoon, soveltamiseen ja tulkintaan. Lain tehokkaan ja laadukkaan toimeenpanon on katsottu olevan tuloksellisen ja vaikuttavan säädöspolitiikan perusta ja edellytys (Tala 2005, 182–195).

Kuvio 11. Kuinka viranomaisten toimeenpanokäytännöt kuormittavat



Yrityskyselyyn vastaajista noin puolet oli sitä mieltä, että viranomaisten tekemien tulkintojen epäyhtenäisyys joko yleisesti tai alueellisesti (esim. eri aluehallintoviranomaisten tulkinnat) aiheuttavat yrityksille suurta kuormitusta. Erityisesti epäselvät ohjeistukset ja linjaukset sekä viranomaisten tekemien päätösten arvaamattomuus tai ennakoimattomuus aiheuttivat vastaajien mielestä erityistä haittaa yritystoiminnan pitkäjänteiselle kehittämiselle (noin 60 % vastaajista oli sitä mieltä, että näistä aiheutuva kuormitus oli suurta). Avovastauksissa todettiin, että toisistaan poikkeavien tulkintojen nähtiin aiheuttavan yrityksille kustannuksia, jotka syntyivät tilanteen aiheuttamasta epävarmuudesta ja resurssien käyttämisestä oikean toimintatavan selvittämiseen. Tästä johtuen osassa vastauksissa viranomaistoiminta koettiin kontrollin harjoittamiseksi neuvomisen sijasta, mikä näkyy esimerkiksi annetun ohjeistuksen vaikeaselkoisuudessa ja viranomaisen vaikeassa tavoitettavuudessa. Kyselyyn vastanneista noin puolet arvioi kriittisesti tilannekohtaisen neuvonnan puutetta. Viranomaisilta toivottiin proaktiivisempaa neuvovaa ja avustavaa toimintatapaa perinteisen hallintobyrokratian sijaan.

Kuvio 12a. Kuinka viranomaisten toimeenpanokäytännöt kuormittavat yrityksen henkilöstön määrän mukaan (%)(N=389)*

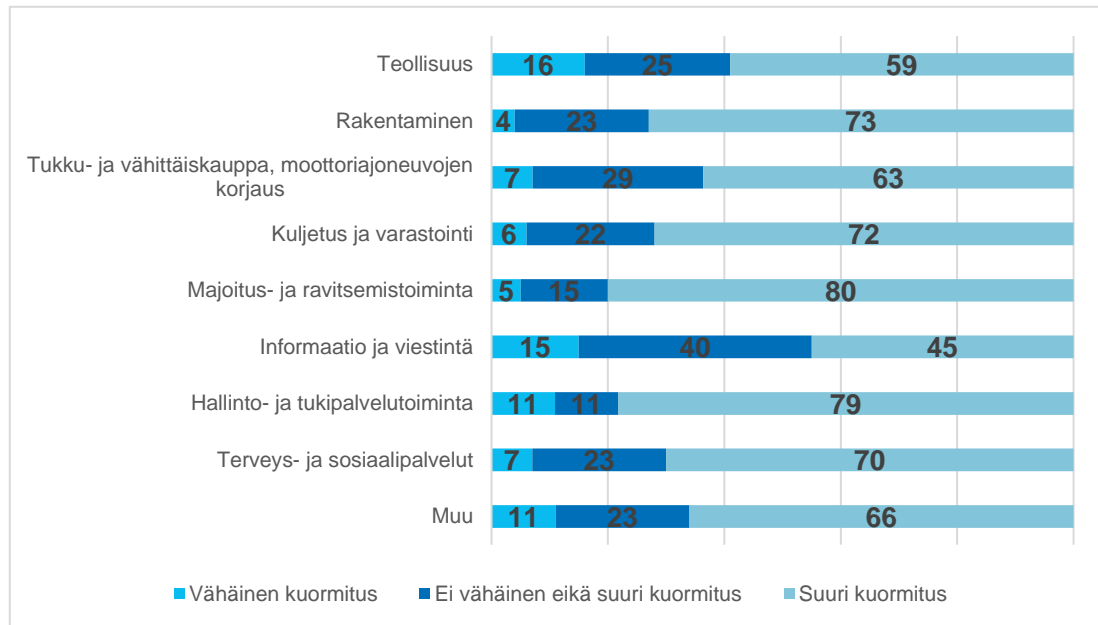


* Summamuuttuja, palautettu alkuperäiselle asteikolle

Tarkasteltaessa viranomaisten toimeenpanokäytäntöjen kuormittavuutta yrityksen henkilöstömäärän ja toimialan mukaan voidaan havaita, että suurimmaksi kuormituksen kokivat aineiston

perusteella kokoluokaltaan suuremmat yritykset sekä majoitus- ja ravitsemistoiminnassa, rakentamisen alueella, kuljetuksen ja varastoinnin piirissä sekä hallinnon ja tukipalveluiden että sote-aloilla toimivat yritykset. Yrityskuulemiskeskustelun perusteella yleisimmin tällaista kritiikkiä esittivät sellaisten yritysten edustajat, joilla oli toimintaa eri puolella Suomea.

Kuvio 12b. Kuinka viranomaisten toimeenpanokäytännöt kuormittavat yrityksen toimiala mukaan (%)*



* Summamuuttuja, palautettu alkuperäiselle asteikolle

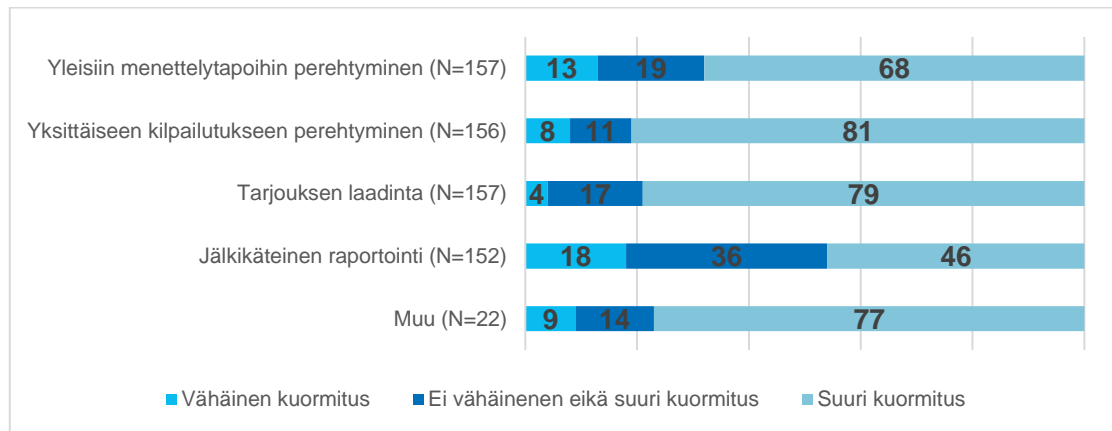
Teollisuus N=33, rakentaminen N= 45, tukku- ja vähittäiskauppa, moottoriajoneuvojen korjaus N=40, kuljetus ja varastointi N=15, majoitus- ja ravitsemistoiminta N=20, informaatio ja viestintä N=20, hallinto- ja tukipalvelut N=18, terveys- ja sosiaalipalvelut N= 63, muu n= 53.

Yritykset kokevat julkiset hankinnat raskaiksi

Suomessa julkinen sektori tekee vuosittain hankintoja noin 27 miljardilla eurolla. Julkisten hankintojen ongelmana on ollut heikko hankintaosaaminen, tähän liittyvä tarjouspyyntöasiakirjojen laadinnan vaikeudet sekä valintakriteereiden läpinäkyvättömyys. Tämän vuoksi hankintalainsäädäntöä on uudistettu. Uusi laki julkisista hankinnoista astui voimaan 1.1.2017. Lainsäädäntö perustuu EU:n julkisia hankintoja koskeviin direktiiveihin. Uuden lainsäädännön myötä tavaroiden ja palveluiden hankintojen kansallinen kynnysarvo nousi 60 000 euroon aiemmasta 30 000 eurosta. Sosiaali- ja terveyspalveluiden hankintojen kynnysarvo nousi 100 000 eurosta 400 000 euroon ja ns. erityisten palveluhankintojen kynnysarvo 300 000 euroon. Rakennusurakoiden kansallinen kynnysarvo säilyi nykyisessä 150 000 eurossa. Käyttöoikeussopimusten uusi kansallinen kynnysarvo on 500 000 euroa. Tällä pyrittiin joustavoittamaan raskaaksi ja byrokraattiseksi koettua julkisten hankintojen prosessia.

Yritysten säädöstaakkakyselyssä oli osio, jossa tiedusteltiin yritysten näkemyksiä julkisista hankinnoista sekä niiden kuormittavuudesta. Hieman yli puolet (56 %) vastaajista oli osallistunut julkisten hankintojen tarjouskilpailuun. Vastaajista, jotka eivät olleet osallistuneet julkisten hankintojen tarjouskilpailuun suurin osa (58 %) ilmoitti syyksi sen, ettei ko. yrityksellä ole ollut tarvetta tai kiinnostusta osallistua julkisiin hankintoihin ja 30 % sen, että menettely koetaan liian raskaaksi.

Kuvio 13. Kysymys julkisiin hankintoihin osallistuneille/sitä harkinneille: kuinka kuormittavia seuraavat seikat ovat (%)

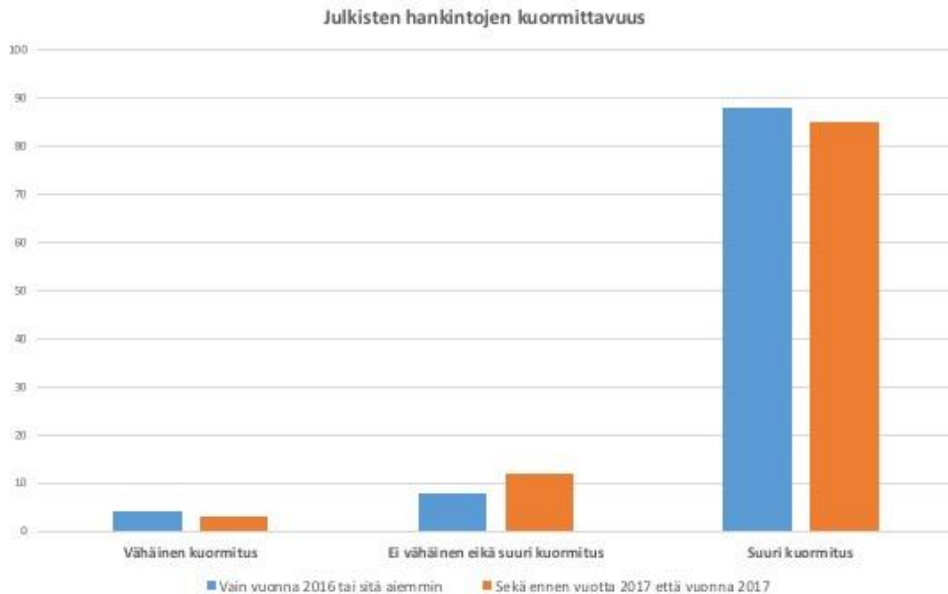


Yrityksiltä, jotka olivat joko osallistuneet julkisiin hankintoihin tai harkitsivat hankintoihin osallistumista, kysyttiin, kuinka kuormittavina ne pitivät julkisiin hankintoihin liittyviä eri tekijöitä (ks. kuvio 13). Kaikkein kuormittavimpina pidettiin yksittäiseen kilpailutukseen (81 % suuri kuormitus) tai yleisiin menettelytapoihin (68 %) perehtymistä tai itse tarjouksen laadintaa (79 %). Alle puolet vastaajista piti jälkikäteistä raportointia suuresti kuormittavana. Eniten julkisiin hankintoihin liittyvää kuormitusta kokivat liikevaihdolla ja henkilöstömäärällä mitattuna suuremmat yritykset. Todennäköinen selitys tähän on se, että niiden kohdalla myös julkiset hankinnat ja kilpailutukset olivat suurempia ja monimutkaisempia ja näin edellyttivät enemmän perehtymistä ja valmistelua.

Vuoden 2017 hankintalain uudistuksen vaikutuksia on vielä aikaista selvittää. Yrityskyselyssä julkisiin hankintoihin osallistuneilta yrityksiltä kuitenkin kysyttiin, olivatko ne osallistuneet pelkästään vanhan hankintalain aikaiseen toimintaan vai myös uuteen. Kuviossa 14 on kuvattu yritys vastaajien näkemys julkisten hankintojen yleistä kuormittavuudesta kahden vastaajaryhmän keskuudessa: 1) vain vuonna 2016 tai ennen sitä julkisten hankintojen prosessiin osallistuneet (N=75) ja sekä ennen vuotta 2017 että vuonna 2017 osallistuneet (N=66)²³. Kuviosta 14 käy ilmi, että yli 80 % kaikista yritys vastaajista koki julkisten hankintojen kuormittavuuden suurena ja että ero pelkästään vanhan hankintalain aikaisiin prosesseihin osallistuneiden ja sekä vanhan että uuden aikana mukana olleiden välillä oli vain äärimmäisen pieni.

²³ Vain vuonna 2017 julkisiin hankintoihin osallistuneita oli vain seitsemän, joten tämä ryhmä jätettiin vertailusta pois.

Kuvio 14. Julkisten hankintojen kuormittavuus



Erään kyselyyn vastanneen yrityksen edustajan mukaan hankintamenettelyt ”ovat keventyneet, mutta eivät vastaa (tai) ole yhteneviä valvovien viranomaisten kannan kanssa ja vaihtelevat kunnittain huomattavasti toisistaan vaatimusten osalta”. Tähän hankintakäytäntöjen epäyhtenäisyyteen viitattiin myös muissa avokohdissa ja yrityskuulemistilaisuudessa. Myös vaatimusmäärittelyjen ja hintaan vaikuttavien tekijöiden arviointia kritisoitiin. Erään vastaajan mukaan ”kilpailuttajien alaan liittyvä asiantuntemattomuus aiheuttaa paljon työtä ja ylimääräistä selvittelyä, mitä on oikein tarkoitettu missäkin kohdassa. Kilpailun järjestäjillä ei ole ymmärrystä tai ei välitä, hintaa nostavista vaatimuksista”. Myös tarjousten laatimisen työläys tuntuu edelleen olevan ongelma. Eräs pienen yrityksen edustaja totesi kyselyn avokohdassa, että ”pienelle yritykselle hankintamenettely on erittäin työllistävä, joudutaan oikeasti jättämään tarjouskilpailuja välistä, sillä meneilläänkin olevat projektit on saatava tehdyksi”.

Sääntelyn positiiviset vaikutukset

Kyselyn lopuksi yrityksiä pyydettiin nimeämään sääntelyn positiivisia vaikutuksia. Positiivisimmaksi sääntelyn vaikutukseksi nousi yhteisten pelisääntöjen ja velvoitteiden luominen eri toimialoilla (esimerkiksi elintarvikelainsäädäntö) joka on edistänyt harmaan talouden kitkemistä ja ehkäissyt epäterveen kilpailun syntymistä. Esimerkiksi reilujen kilpailutuskäytäntöjen katsottiin avaavan mahdollisuuksia myös uusille yrityksille. Lisäksi yhteiset säännöt lisäävät vastaajien mukaan toimialojen läpinäkyvyyttä, parantavat yritystoiminnan ennakoitavuutta ja luovat turvallisen toimintaympäristön. Esimerkiksi apteekkialalla sääntely katsottiin edistävän lääkkeiden tuoteturvallisuutta ja takaavan niiden saatavuuden, ja tätä kautta sääntely-ympäristö voi edesauttaa yritystoiminnan oikeutuksen vahvistumista kuluttajien silmissä. Vaikka sääntely rajoittaa kilpailijoiden määrää eri toimialoilla jossain määrin, niin joissakin tapauksissa sen on katsottu edistäneen liiketoimintaa ja jopa luoneen uutta (esimerkiksi alkoholilainsäädännön vaikutus risteilytoimintaan, tiettyjen turvalaitteiden pakollisuus ja erilaiset hallintopalveluiden ulkoistamiset).

Toisena positiivisena asiana sääntelystä tuotiin esille asioiden hoitamisen sujuvuuden kehittyminen, millä viitattiin ensisijaisesti viranomaispalveluiden digitalisointiin, jonka ansiosta esimerkiksi erilaiset lupakäsittelyt, tarjouspyynnöt, rekisteröinnit ja veroasiat ovat helpommin hoidettavissa ja erilaiset tiedonhakua edellyttävät toimet ovat nopeammin toteutettavissa. Muista viranomaisten tukitoimista mainittiin työllistämisen tukemiseen liittyvät toimet.

Kolmantena positiivisena asiana nähtiin sääntelyn vaikutus yritystoiminnan laatuun, mikä näytetään kahdella tavalla. Ensinnäkin pätevyyteen liittyvät vaatimukset varmistavat sen, että ammatinharjoittaja täyttää osaamisensa suhteen kaikkia koskettavan minimitason. Vaikka pätevyysvaatimusten keventäminen nousi esille useissa eri kysymyskohdissa, niin todennäköisesti niihin suhtaudutaan ymmärtäväisemmin sellaisten ammattialojen kohdalla, joilla nähdään suora yhteys ihmisten (fyysiseen) turvallisuuteen, kuten terveydenhoito ja varhaiskasvatus. Toiseksi sääntely edistää tuoteturvallisuuden takaamista, ja kaiken kaikkiaan sääntely ohjaa osaltaan yritystä panostamaan toiminnan laadun kehittämiseen ja ylläpitämiseen niin itse tuotteen kuin työntekijöiden osaamisen suhteen.

Sääntelyn positiiviset vaikutukset jäävät usein taustalle kun puhutaan sääntelytaakan keventämisestä. Sjögren ja Syrjä (2015) toteavat yritystason empiiriseen analyysiin nojautuen, että maiden välisessä vertailussa yrityksiin kohdistuva sääntelytaakka ei Suomessa ole järin suuri. He kehottavat päätöksentekijöitä pohtimaan sääntelyn keventämisen ohella myös muita politiikkainstrumentteja ja keinoja yritysten kilpailukykyyn lisäämiseksi ja toimintaedellytysten parantamiseksi. Myös Suomen yrittäjät toteavat sääntelypoliittisessa kannanotossaan, että ilmi-selvien puutteiden ohella suomalaisessa sääntelyjärjestelmässä on myös vahvuutensa. Suomen järjestelmä on avoin ja verrattain tehokas sekä joustava (Suomen yrittäjät 2015).

Johtopäätökset

Tässä osiossa on tarkasteltu yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa kolmenlaisen aineiston valossa: 1) aikaisempi kirjallisuus ja dokumenttianalyysi, 2) yrityksille järjestetty kuulemistilaisuus joulukuussa 2016 ja kesällä 2017 yrityksille lähetetty sähköinen kysely. Pääosa analyysistä ja huomioista perustuu sähköiseen kyselyyn. Tämän vuoksi onkin perusteltua ennen johtopäätösten esittämistä nostaa esiin myös tämän aineiston rajoitteita, joita ovat mm. aineistotekniset rajoitteet, tulkintaharhat, yleistettävyyden ongelmat sekä muut rajoitteet.

Aineistoteknisistä ja osin yleistettävyyteen liittyvistä rajoitteista merkittävimpana voidaan pitää yrityskuulemistilaisuuteen osallistuneiden ja sähköiseen kyselyyn vastanneiden yritys vastaajien joukkoa. Vaikka kyselyaineiston N eli vastaajien kokonaismäärä (N=370) on varsin kelvollinen ja jakauma yrityskoon ja toimialojen mukaan oli kohtuullisen tasainen, on syytä olettaa, että kohtuullisen vaikeaan kyselyyn ovat ensisijaisesti vastanneet sellaiset yrittäjät ja yritysten edustajat, joilla on vahvoja näkemyksiä yrityksiin kohdistuvasta sääntelystä. Sama pätee kuulemistilaisuuteen osallistuneiden joukkoon. Näin ollen voidaan pohtia, kuinka edustavasti vastaajien ja osallistujien joukko edustaa yrityskenttää kokonaisuudessaan. Aineistoteknisenä rajoitteena voidaan niin ikään pitää sitä, että tutkijat eivät itse osallistuneet otoksen muodostamiseen vaan yrittäjä- ja toimialajärjestöt tekivät sen. Tämä oli pitkälti tutkimusekonominen kysymys.

Jyrki Tala tarkasteli aikaisemmin luvussa 2.2 sääntelytaakan objektiivisia ja subjektiivisia mitareita. Myös yrityksiä koskevan sääntelytaakka-aineiston analysoinnissa ja tulkinnessa on otettava huomioon nämä subjektiiviset tekijät, so. vastaajan kokemat muutokset ja vaikutukset. Tulkintaharha liittyy sekä vastaajien arvioon ja tulkintaan yrityksiin kohdistuvasta sääntelytaakasta että tutkijoiden tämän pohjalta tekemiin johtopäätöksiin. Yritysten ja kansalaisten käsityksiä mittaavassa tutkimuksessa on usein törmätty niin sanottuun vahvistusvinoumaan, jossa

yksilö on taipuvainen puoltamaan omia ennakkokäsityksiään tai olettamiaan tukevaa informaatiota. Toinen tulkintaharha on nimeltään *backfire effect*, minkä mukaan ennakkokäsitysten vastainen informaatio ei muuta ennakkokäsityksiä vaan pikemminkin vahvistaa niitä. Tällöin olisi kuvaavaa, että vaikka hallitus kaikilla objektiivisilla mittareilla mitaten olisi keventänyt yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa, niin yritysten edustajien käsitykset eivät kuitenkaan muuttuisi tämä seurauksena. Toki kyseessä saattaa olla säädösten sujuvoittamistoimien ajallinen viive so. toimeenpanosta aiheutuva näyttöongelma. Muina rajoitteina voidaan nostaa esiin kunnollisten case-analyysien puute. Esimerkiksi standardikustannuslaskentamallia hyödyntämällä olisi voitu tehdä yritysکوhtaaisia taakkamittauksia valituilla alueilla. Vastaavaa on sovellettu paitsi tässä selvityksessä aikaisemmin viitatuissa hallinnollisen taakan tutkimuksissa (esim. Deloitte 2012) myös KPMG:n johdolla toteutetussa yksi yhdestä -sääntelymallin pilotointihankkeessa (KPMG ym. 2017).

Myös Iso-Britanniassa on käyty vastaavaa keskustelua hallituksen yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan keventämisen todellisista vaikutuksista. Pienyrityksiin suunnatun sääntelytaakan keventämisyritykset (vrt. luku 3.1) ovat Britannian Forum of Private Businessin mukaan itse asiassa vaihtuneet 1,2 miljoonan mikro- ja pk-yrityksen kohdalla 8,4 prosentin noudattamiskustannusten kasvuun vuoden 2013 tasosta. Kokonaisuudessaan sääntelytaakan on laskettu aiheuttavan mikro- ja pk-yrityksille yhteensä 40 miljardin punnan laskun²⁴.

Seuraavaan osioon on koottu lopuksi yrityskyselyn tulosten keskeiset johtopäätökset ja yritysten sääntelytaakan parempaa hallintaa koskevat laajemmat kehittämissuosituksset. Kehittämissuosituksissa painottuvat myös muut tämän selvityshankkeen osa-alueiden havainnot ja analyysit. Yrityksiä koskevan sääntelytaakan keskeiset havainnot ja johtopäätökset voisi tiivistää seuraavasti:

1. Yritysten yleinen suhtautuminen nykyiseen sääntelytaakkaan ja sen viimeaikaiseen kehitykseen on hyvin kriittinen. Yritysten näkemysten mukaan hallituksen toimet yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan keventämiseksi ovat riittämättömiä. Kaikkein kriittisimpiä näkemyksiä esittivät työnantajayritykset. Mikroyrityksiin ja etenkin yksinyrittäjiin kohdistuu eräiltä osin vähemmän sääntelytaakkaa (työnantajavelvoitteiden puuttuminen, kirjanpitolain uudistuksen myötä tulleet kevennykset jne.). Tämä saattaa selittää mikroyritysten muita yritysryhmiä hieman myönteisemmät näkemykset.
2. Yritysten esittämän sääntelytaakkakritiikin kärki kohdistuu erityisesti sääntelyn tulokinnanvaraisuuteen, toistuviin muutoksiin, epäselviin linjauksiin ja ohjeistuksiin sekä viranomaisten tekemien tulkintojen epäyhtenäisyyteen ja ennakoimattomuuteen.
3. Kuormittavimmaksi sääntelytaakan kokivat sosiaali- ja terveydenhuollon, matkailu- ja ravitsemustoiminnan, rakentamisen sekä kuljetuksen varastoinnin aloilla toimivat yritykset.
4. Suhteessa vähäisimmäksi sääntelytaakan kuormittavuus koettiin yhtäältä yt-toiminnan, työhyvinvointi, työsuojelu- ja työturvallisuusasioiden ja toisaalta materiaalihankintojen ja tietojärjestelmien sekä lupa- ja rekisteröintiasioden kohdalla. Ensiksi mainitut edustavat vastuullisen yrityksen normaaliin toimintaan kuuluvia menettelytapoja, joita on opittu kunnioittamaan. Jälkimmäiset puolestaan ovat yleensä kertaluonteisia toimenpiteitä tai investointeja, joiden kuormittavuus poistuu nopeasti.

²⁴ <http://www.biz-smart.co.uk/red-tape-costs-smes-and-micro-firms-41bn/>

5. Yritykset näkivät sääntelyssä myös positiivisia piirteitä: 1) yhteisten pelisääntöjen ja velvoitteiden luominen on edistänyt harmaan talouden kitkemistä ja ehkäissyt epäterveen kilpailun syntymistä, 2) asioiden hoitamisen sujuvuuden parantuminen, millä viitattiin ensisijaisesti viranomaispalveluiden digitalisointiin. Tämän ansiosta esimerkiksi erilaiset lupakäsittelyt, tarjouspyynnöt, rekisteröinnit ja veroasiat ovat helpommin hoidettavissa ja erilaiset tiedonhakua edellyttävät toimet ovat nopeammin toteutettavissa ja 3) sääntelyn vaikutus yritystoiminnan laatuun (pätevyysvaatimukset, tuoteturvallisuus ja kehittämisen kannustimet).

Lopuksi, yrityksiin kohdistuvan oikeudellisen sääntelyn kehittämisen tulee tähdätä asetettujen sääntelytavoitteiden toteuttamiseen siten, että yrityksille koituvat kustannukset ovat mahdollisimman pienet. Huomiota on syytä kiinnittää strategisesti yrityssektorin ja sen toimialojen kehittymisedellytyksiin sääntelyä sujuvoitettaessa ja norminpurkutoimia toteutettaessa. Sujuvoittamisessa ja purkutoimissa on perusteltua kiinnittää keskeistä huomiota yritysten kilpailukyvyn ja toimintaedellytysten parantamiseen.

Aiotun oikeudellisen sääntelyn yrityksille aiheuttamia kustannuksia on arvioitava riittävän kattavasti samalla pitäen huolta arviointitiedon pätevydestä, luotettavuudesta, uskottavuudesta ja sovellettavuudesta. On perusteltua tähdätä riittävän tarkkoihin rahamääräisiin kustannusarvioihin. Nämä arvioinnit on pyrittävä validoimaan sidosryhmien kanssa käytävän dialogin kautta esimerkiksi vastaavanlaisin asiantuntijapaneelein kuin Isossa-Britanniassa tai kyselyin Alankomaiden tapaan. On kuitenkin arvioitava myös yrityksiin kohdistuvan sääntelyn myönteisiä vaikutuksia. Sääntelyn yritysvaikutusten etukäteisarviointi tarvitsee tuekseen myös jälkikäteisarviointeja. Täten saadaan tietoa arviointien oikeellisuudesta ja osuvuudesta sekä myöhempien arviointien lähtötasosta. Yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan muutoksista on viestittävä avoimesti ja selkeästi siten, että yrittäjät ymmärtävät vaikutukset oman yrityksensä näkökulmasta ja kykenevät näin proaktiivisesti muuttamaan toimintaansa uusien säädösten edellyttämällä tavalla.

3.3 Yrityksiin kohdistuva sääntelytaakka hallituksen esityksissä

Noora Alasuutari, Kati Rantala ja Kanerva Kuokkanen

Analyysin tausta ja tavoitteet

Tässä luvussa analysoidaan hallituksen esityksissä tunnistettua, yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa ja sen sujuvoittamista sekä sääntelystä yritystoiminnalle koituvia myönteisiä vaikutuksia. Aineistona ovat ne hallituksen esitykset vuosilta 2013 ja 2017 (syyskuun loppuun asti), jotka sisältävät lakiehdotuksen.

Hallituksen esitykset ovat ainoa kattava, saatavilla oleva julkinen materiaali, josta periaatteessa pitäisi löytyä perusteltua, arvioitua tietoa tulevaa sääntelyä koskevasta sääntelytaakasta. Hypoteesina voidaan kuitenkin esittää, että esitykset tuskin sisältävät kovin merkittäviä taakka-vaikutuksia ilman, että niiden ajatellaan jollain tavoin kompensoituvan. Tämä oletama johtuu siitä, että hallituksen esityksissä ei ole tapana ylipäänsä esittää kovin vahvoja kielteisiä vaikutuksia, joskin yleisimmin ne koskevat kustannuksia (Rantala ym. 2015). Yksi varaus on syytä myös liittää sääntelytaakkaa koskevien vaikutusten laatuun sillä perusteella, että hallituksen esitysten vaikutusarvioiden laatua on yleisesti ottaen pidetty melko heikkona; samoin niiden laatimiskäytännöissä on todettu ongelmia (esim. valtioneuvoston kanslia 2017, 6; Rantala 2011).

Aineistolle esitetään seuraavia kysymyksiä:

- Kuinka suuressa osassa yrityksiin kohdistuvia esityksiä tunnistetaan sääntelytaakkaa ja minkä tyyppistä se on?
- Missä määrin yrityksiin kohdistuvissa lakiesityksissä näkyy pyrkimyksiä sääntelyn sujuvoittamisesta²⁵ (kuten purkamisesta, keventämisestä tai selkeyttämisestä)? Minkä tyyppinen sujuvoittaminen esityksissä painottuu?
- Kuinka suurella osalla esityksistä on myönteisiä vaikutuksia yrityksiin?

Aineistot ja analyysimenetelmät

Kuten edellä on esitetty, aineistona ovat ne hallituksen esitykset vuosilta 2013 ja 2017, jotka sisältävät lakiehdotuksia. Vuodelta 2013 näitä esityksiä oli yhteensä 214 ja vuodelta 2017 syyskuuhun mennessä ilmestyneitä esityksiä 125. Tässä analyysissa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin vuoden 2017 hallituksen esityksiä, ja tuloksia verrataan yleisellä tasolla vuoden 2013 aineistoon sääntelykehityksen ymmärtämiseksi ja yleiskuvan hahmottamiseksi.

Lainsäätäjän tunnistamaa, yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa ja sääntelyn sujuvoittamista eritellään hallituksen esitysten vaikutusarviointijaksoista. Tarkastelun kohteina ovat siis kirjaukset. Jokaisesta analyysiin valitusta esityksestä arvioitiin ensin, esitetäänkö sillä olevan yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia ylipäänsä. Esitykset jaoteltiin esityksiin, joissa 1) ei ole mainintaa yrityksiin kohdistuvista vaikutuksista, 2) on arvioitu, että ei ole yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia sekä 3) on arvioitu, että on yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia. Tähän viimeiseen luokkaan luo-

²⁵Sujuvoittamista käytetään yläkäsitteenä, joka voi käytännössä tarkoittaa monia eri asioita, kuten sääntelyn purkua, velvoitteiden tai menettelytapojen keventämistä tai sääntelyn selkeyttämistä. Sujuvoittaminen valittiin yläkäsitteeksi, jotta tarkastelu olisi johdonmukainen valtioneuvoston tarkastelun kanssa (ks. luku 2.1. ja liite 2).

kiteltiin vain sellaiset vaikutusarviot, jotka esityksessä esiteltiin selvästi. Vaikutusten tunnistamisessa havaittiin jonkin verran epäselvyyksiä ja epätarkkuutta, jotka hankaloittivat luokittelua, joten lisäksi luotiin neljäs kategoria jossa 4) yrityksiin kohdistuvien vaikutusten arviointi oli epäselvää; se ei kohdentunut mihinkään tahoon, ilmaisu oli poikkeuksellisen epämääräinen, tai ilmaisua oli ylipäänsä vaikea ymmärtää. Kaikista esityksistä koottiin lisäksi tiedot muun muassa hallinnonalasta ja sääntelyaloitteesta²⁶. Yleisarviona voidaan silti todeta, että analyysiin tuli mukaan myös verrattain huonolaatuisia arvioita. Kaikista esityksistä koottiin lisäksi tiedot muun muassa hallinnonalasta ja lakiehdotuksen alkuperästä²⁷.

Seuraavaksi tarkasteltiin, esiintyykö esityksissä arvioita yrityksiin kohdistuvasta sääntelytaakasta tai sääntelyn sujuvoittamisesta. Sääntelytaakka luokiteltiin seuraaviin alueisiin: 1) sääntelyn hallitseminen, 2) yleinen raportointi ja valvonta, 3) työnantajavelvoitteet, 4) luvan- ja ilmoituksenvaraisuus, 5) laitteiden ja tarvikkeiden hankintaan, tietojärjestelmiin tai asiantuntijahenkilöstöön kohdistuvat velvoitteet sekä 6) muu sääntelyyn liittyvä asia. Sääntelytaakalla tarkoitetaan tässä jaksossa siis sellaisia hallinnollisia toimia, jotka aiheuttavat yrityksille ylimääräistä taakkaa ja vaivaa. Esimerkiksi sääntelystä aiheutuviksi kustannuksiksi on tulkittu sääntelyvaikutukset, joissa kustannuksia syntyy enemmän sääntelymuutoksen myötä kuin silloin, jos sääntelyä ei tehtäisi. Sen sijaan esimerkiksi maksut tai verot itsessään, tai niissä tapahtuvat muutokset, eivät ole tässä tarkastelussa taakkaa, vaan yrityksiin kohdistuvia toimia. Sääntelyn sujuvoittamistoimilla tarkoitettiin vastaavasti sellaisia muutoksia sääntelyssä, jotka vähentävät tai muuttavat esimerkiksi edellä mainittuja velvoitteita tai helpottavat niiden noudattamista tai ymmärtämistä. Sujuvoittamistoimet jaoteltiin seuraaviin alueisiin: 1) tietyn velvoitteen/edellytyksen poistuminen kokonaan, 2) toimenpiteisiin kuuluvan ajan tai vaivan väheneminen, 3) sääntelyn parempi hahmottaminen, 4) asiointiprosessin helpottaminen sekä 5) muu kevennys.

Lisäksi arvioitiin sääntelyn myönteisiä vaikutuksia eli lainsäätäjän tunnistamia syitä sille, miksi esityksessä ehdotettu sääntely nähdään tarpeelliseksi. Tällaisia sääntelyn myönteisiä vaikutuksia etsittiin pääasiallisesta sisällöstä, keskeisistä ehdotuksista ja tavoitteista. Lainsäätäjän esittämät tavoitteet luokiteltiin tämän jälkeen kohderyhmittäin: valtioon, viranomaisiin, yrityksiin, ihmisiin, järjestöihin ja ympäristöön kohdistuviin myönteisiin vaikutuksiin, joita esityksen myötä ajatellaan saavutettavan. Yhdellä esityksellä saattoi olla useampiin ryhmiin kohdentuvia myönteisiä vaikutuksia. Näistä hallituksen esityksen osioista tarkasteltiin myös, missä määrin esitykset sisälsivät erilaista sujuvoittamispuhetta.

Kaikki yllä mainitut tiedot syötettiin tilasto-ohjelmaan, jonka avulla aineistoa tarkasteltiin ja analysoitiin. Käytettynä määrällisenä menetelmänä oli ristiintaulukointi. Esityksistä arvioitiin myös laadullisesti ilmausten muotoa ja sisältöä.

Analyysin tulokset

Sääntelyn sujuvoittaminen tavoitteiden mukaan

Molempina vertailuvuosina noin 40 prosentissa esityksistä ainakin yhdeksi lakiehdotuksen tavoitteeksi esitettiin sääntelyn sujuvoittaminen, kun tarkastelun kohteena oli esityksen pääasiallinen sisältö, keskeiset ehdotukset ja tavoitteet. Tällä tarkoitettiin esityksissä esimerkiksi tavoitetta selventää laintulkintaa tai yhdenmukaistaa sääntelyä. Lain tulkinnan selventämisellä ja sääntelyn yhdenmukaistamisella pyrittiin siten *sääntelyn parempaan hallintaan*. Esityksissä

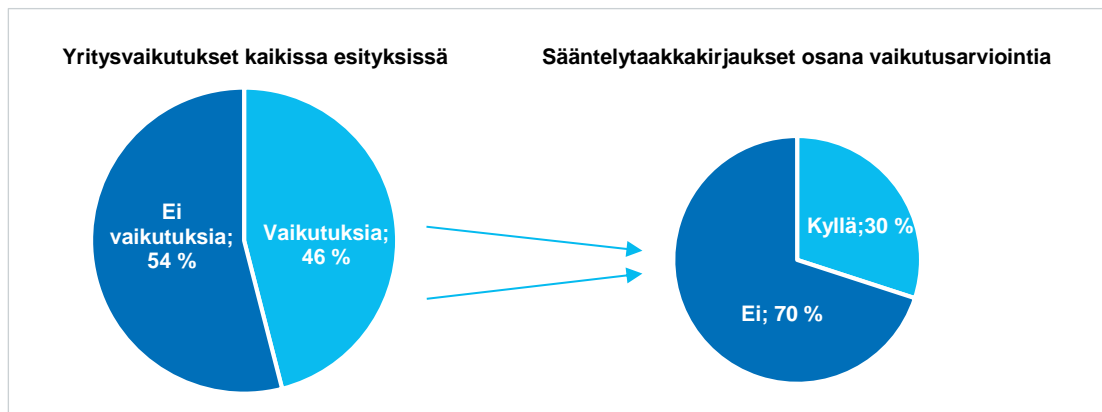
²⁶ Onko sääntelyaloite peräisin kansallisesta, kansainvälisestä, Euroopan unionista vai joltain muulta taholta.

mainittiin tällöin tavoitteeksi parantaa viranomaisen, tai muun lakia tulkitsevan, mahdollisuuksia ymmärtää sääntelyä mahdollisimman virheettömästi tai yksiselitteisesti. Toinen sujuvoittamisen kategoria tavoitteli sääntelyn *kevennystä tai purkua*, jolloin tavoitteena on tosiasiallisesti vähentää tai helpottaa sääntelyn velvoitteita liittyen esimerkiksi asiointiin viranomaisten kanssa. Sujuvoittamistavoitteet kohdentuivat kohderyhmittäin eniten viranomaisiin, sitten yrityksiin ja jonkin verran myös ihmisiin.

Sääntelytaakka yritysvaikutusten arviointijaksossa

Vuoden 2017 esityksistä (jotka on siis annettu viimeistään syyskuussa) sääntelytaakkakirjauksia tunnistettiin yhteensä 17 esityksestä. Kaikkiaan yritysvaikutuksia sisältäviä esityksiä oli yhteensä 57, eli 30 prosenttia yritysvaikutuksia sisältävistä esityksistä sisälsi siis jonkinlaisen merkinnän sääntelytaakasta. Vuoden 2017 esityksistä 13:sta taakkaa oli arvioitu siten, että sääntelystä aiheutuvien velvoitteiden yksityiskohtaisempi tunnistaminen oli mahdollista. Neljässä esityksessä sääntelytaakkakirjaukset olivat siis epäselviä tai sääntelytoimien vaikutusten ymmärtäminen oli vaikeaa.

Kuvio 15. Sääntelytaakkakirjaukset yritysvaikutuksia sisältävissä esityksissä vuoden 2017 aineistossa (%)



Sääntelytaakkakirjauksia sisältäneet vuoden 2017 esitykset olivat peräisin ministeriöistä seuraavasti: työ- ja elinkeinoministeriö (4 esitystä), liikenne- ja viestintäministeriö (3 esitystä), ympäristöministeriö (3 esitystä), oikeusministeriö (1 esitys), maa- ja metsätalousministeriö (1 esitys) sekä sosiaali- ja terveysministeriö (1 esitys). Aihealueeltaan sääntelytaakkaa sisältävät esitykset liittyivät eniten ympäristön ja markkinoiden sääntelyyn, mikä näkyy osin jo hallinnonaloja tarkasteltaessa. Ympäristöteemojen lisäksi useat esitysten sääntelytaakat liittyivät markkinoiden toimintaan tai niiden toimintaedellytysten parantamiseen. Siten useasti sellaisten vaikutusten, joiden arvioitiin aiheuttavan taakkaa yksittäisille yrityksille tai tietyille toimialoille, esitettiin edistävän laajemmin yritystoimintaa. Noin puolessa niistä esityksistä, joissa tunnistettiin sääntelytaakkaa, arvioitiin että sääntely tuottaa myös myönteisiä vaikutuksia yritystoiminnalle.

Esityksistä tarkasteltiin myös hallinnonalan ja Euroopan unionin yhteyttä sääntelytaakkaan. Sääntelytaakkakirjauksia sisältävistä esityksistä kahdeksan oli lähtöisin EU:sta; sääntelyaloitteena oli direktiivin tai asetuksen toimeenpano. Nämä esitykset oli valmisteltu ympäristöministeriössä (2 esitystä), työ- ja elinkeinoministeriössä (2 esitystä), valtiovarainministeriössä (2 esitystä), liikenne- ja viestintäministeriössä (1 esitys) ja oikeusministeriössä (1 esitys). Ne kohdistuivat sääntelyaloiltaan ympäristöön, rakentamiseen ja energiaan, verotukseen sekä markkinoihin ja kilpailuun.

Kun sääntelytaakkaa tarkastellaan kuormituksen luonteen mukaan, yleisesti ottaen sitä tunnistettiin eniten luvan- ja ilmoituksenvaraisuuteen (6 esityksessä), raportointiin ja valvontaan (5 esityksessä) sekä laitteiden ja tarvikkeiden hankintaan, tietojärjestelmiin tai asiantuntijahenkilöstöön (5 esityksessä) liittyvissä velvoitteissa. Useissa esityksissä viitattiin käsitteellisesti tällöin *hallinnolliseen taakkaan* sekä *kustannuksiin*. Esityksistä arvioitiin myös, sisälsivätkö ne lukuaroja, eli tunnistettiin vaikutuksissa, minkä verran sääntely vähenee tai kasvaa esimerkiksi euromääräisesti. On kuitenkin huomattava, etteivät kaikki vaikutukset ole mitattavia. Toisaalta euromääräisien lukujen sisällyttäminenkin saattaa olla kyseenalaista, sillä esityksistä ei useinkaan selviä, miten määrät on laskettu (mittaamisen haasteista tässä raportissa myös jaksot 2.2 ja 2.3). Tarkkoja, euromääräisiä arvioita sääntelytaakasta tunnistettiin 4 esityksestä, tosin tässä analyysissä ei ollut mahdollista arvioida niiden osuvuutta.

Luvan- ja ilmoituksenvaraisuus sisälsi esimerkiksi menettelyllisiä muutoksia rekisteröinneissä. Esityksen HE 120/2017 vp mukaan uusille yrityksille aiheutuu rekisteröintimaksuja, kun lakia matkapalveluyhdistelmistä muutetaan. Esityksen velvoitteet eivät esityksen mukaan ole uusia, mutta niiden kohdistuminen muuttuu. Sääntelyn johdosta elinkeinoharjoittajien tulisi hankkia vakuus, mikä tarkoittaisi kertaluontoista rekisteröintimaksua. Lisäksi esityksessä esitellään maksukyvyttömyyssuojia, jonka toimeenpano aiheuttaa yrityksille *hallinnollista taakkaa*. Esityksessä HE 76/2017 vp muutetaan puolestaan kilpailulakia, jolloin ehdotettu sääntely saattaisi lisätä jonkin verran sote-alan yrityskauppoja tekevien yritysten *hallinnollista taakkaa*. Kyseessä on esityksen mukaan kertaluonteinen velvollisuus, joka olisi voimassa vain rajatun ajan. Esityksessä korostetaan uuden ilmoitusvelvollisuuden keveyttä ja yksinkertaisuutta.

Raportointiin liittyvä sääntelytaakka ilmeni esityksissä esimerkiksi omavalvontavelvoitteina ja raportointivelvoitteina. Esitys HE 100/2017 vp alkoholilaista sisältää ensi sijassa kevennyksiä ravintola-alan yrityksille. Esityksessä esitellään lisäksi kirjaus sääntelytaakasta, kun yritysten tulee laatia omavalvontasuunnitelma toimenpiteistä lain noudattamiseen. Velvoitteen arvioidaan aiheuttavan *jonkin verran kustannuksia varsinkin sen käyttöönoton yhteydessä* (s. 53). Esitys HE 3/2017 vp liittyy merenkulkuun ja merenkulun ympäristösuojeluun, ja se sisältää sekä kansainväliseen yleissopimukseen että kansalliseen tarpeeseen liittyviä velvoitteita. Esityksessä esitetään, että sääntelytaakkaa aiheutuu *sellaisille suomalaisille varustamoille, joiden aluksilla suoritetaan STS-siirtoja* (s. 20) eli aluksille, jotka tekevät siirtoja öljylastien ja öljysäiliöalusten välillä (s.10). Uudet määräykset edellyttävät hyväksyttyä siirtosuunnitelmaa, mistä saattaa aiheutua jonkin verran kustannuksia. Muiden esitysten raportointivelvoitteiden sääntelytaakat liittyivät työnantajavelvoitteisiin esimerkiksi hätätilannevalmius- ja hätätilannesuunnitelman laatimisesta (HE 69/2017 vp), romujätteenkäsittelyn valvontatoimenpiteisiin (HE 84/2017 vp) sekä suomalaisten finanssilaitosten raportointivelvoitteisiin (HE 130/2017 vp).

Laitteiden ja tarvikkeiden hankintaan, tietojärjestelmiin tai asiantuntijahenkilöstöön kohdistuvat velvoitteet sisälsivät alueena useita hieman erilaisia sääntelytaakkakirjauksia. Esimerkiksi esityksen HE 50/2017 vp maakaasumarkkina-alaista arvioidaan lisäävän maakaasualan yrityksille kustannuksia, kun yritykset *joutuvat uusimaan muuttuneen markkinamallin myötä energiahallintajärjestelmiään ja maakaasukaupan tiedonvaihtoon liittyviä menettelyjään* (s. 54). Muutoksia aiheutuu myös maakaasun vähittäismyynti- ja jakeluyhtiöille, kun heidän tulee esityksen mukaan uusia energiahallinta- ja laskutusjärjestelmiään. Esityksessä HE 82/2017 vp muutetaan tietoyhteiskuntakaarta, mikä aiheuttaa televisiotoiminnan harjoittajille uusia kustannuksia. Lakimuutoksen myötä palvelun tarjoajat veloitetaan muuttamaan ääni- ja tekstitysvelvoitteitaan. Esityksessä HE 105/2017 vp matkapalvelujen tarjoajille esitetään lisääntyviä toimia ja kustannuksia tiedonantovelvoitteista, matkapaketisopimusten ja tietojen päivittämisestä sekä *'hallinnollista taakkaa lisääntyvien asiakasyhteydenottojen vuoksi'* (s. 22).

Osaan sääntelytaakkakirjauksista liittyi epäselvyyttä joko sääntelyn velvoittavuuteen tai kohdentamiseen liittyen. Nämä esitykset koodattiin sääntelytaakkaan liittyviksi, mutta arvioitiin laadultaan epäselviksi. Tällainen oli esimerkiksi esitys HE 23/2017 vp, jossa muutetaan merilakia. Esityksessä esitellään laivaisännille mahdollisuus siirtyä sähköiseen päiväkirjaan, mutta sääntelymuutos ei ole velvoittava. Sääntelytaakkaa kohdistuu kuitenkin siinä tapauksessa, että siirtymä tehdään, jolloin se edellyttää uudistuksia tietojärjestelmiin ja laitteisiin. Lakiesitys on siinä mielessä poikkeuksellinen, että se oli ainoa esitys, joka ei ollut velvoittava.

Lisäksi epäselvyyttä sääntelytaakan luonteesta oli niissä esityksissä, joissa lainsäätäjä arvioi vaikutukset mahdollisiksi esimerkiksi näin: *'yrityksille saattaa aiheutua kirjanpitojärjestelmään tehtäviä muutoksia'* (HE 45/2017 vp s. 53). Kyseisessä esityksessä tehdään muutoksia maa-hantuonnin arvonlisälakiin. Epävarmuutta velvoitteiden vaikutuksista ilmeni myös esityksessä HE 48/2017 vp, kun esityksessä esitetään, että sääntelyn kohteille aiheutuu kustannuksia ja *'sääntelyn haittana ovat vastaavasti sääntelyn kohteina olevien toimijoiden potentiaalisesti kasvavan hallinnon ja valvonnan aiheuttamat kustannukset, jotka kohdentuvat yksipuolisesti toimialaan'* (s. 61). Sääntelyn vaikutukset ja yrityksille aiheutuva taakka oli epäselvää myös esityksessä HE 69/2017 vp, joka liittyy Euroopan unionin aluskierrätyksestä annettuun asetukseen. Suomessa taakkaa aiheutuisi esityksen mukaan vain silloin, jos Suomeen päätetään perustaa purkamo. Tällöin aiheutuisi *'hallinnollisia lisätoimia työnantajalle'* (s. 9).

Sääntelytaakkakirjauksia tunnistettiin vuonna 2013 enemmän kuin vuonna 2017. Vuoden 2013 aineistossa noin 36 prosentissa niistä esityksistä, jotka sisälsivät yritysvaikutuksia, tunnistettiin kirjaus sääntelytaakasta. Verrattuna vuoden 2017 esityksiin, taakkakirjauksia esiintyi siis 6 prosenttia vähemmän kuin vuonna 2013.

Vuoden 2017 sääntelytaakkaa tunnistavista 17 esityksestä 11 sisälsi myös kirjauksia sääntelyn sujuvoittamisesta (sujuvoittamisesta tarkemmin alla). Useissa esityksissä arvioitiin, että sääntely saattaa aluksi edellyttää yrityksiltä esimerkiksi velvoitteita muuttuvan sääntelyn myötä, mutta toimilla saattaa olla myöhemmin myönteisiä vaikutuksia yrityksille. Tällöin kyseessä on siis niin sanottu siirtymävaiheen taakka. Esimerkiksi esityksen HE 8/2017 vp menettelytapojen muutoksen arvioidaan aiheuttavan tällaista taakkaa. Esityksen tavoitteeksi oli esitetty useiden luvanvaraisten toimintojen keventäminen ympäristönsuojelussa. Ympäristöluvan muuttaminen luvanvaraisuudesta rekisteröintimenettelyksi nopeuttaa esityksen mukaan yritysten markkinoille pääsyä, kun yrityksiltä säästyy aikaa menettelytavan muutoksen myötä. Lakiehdotus lisää kuitenkin sääntelytaakkaa esityksen mukaan siten, että betoniasemat tulee luvanvaraisuuden loppumisen myötä rekisteröidä uudelleen. Tästä arvioidaan aiheutuvan *'noin 49 500–165 000 euron käsittelymaksut'* betonialalle (HE 8/2017, s. 28). Sääntelytaakan ja sääntelytaakan sujuvoittamisen suhdetta toisiinsa ei olekaan aina selkeää erottaa toisistaan.

Sääntelyn sujuvoittaminen yritysvaikutusten arviointijaksoissa

Vuoden 2017 aineistossa yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia sisältävistä esityksistä sääntelyn sujuvoittamiskirjauksia tunnistettiin yhteensä 26 esityksestä, kun yritysvaikutuksia sisältyi yhteensä 57 esitykseen. Lähes joka toinen yritysvaikutuksia sisältävästä esityksestä sisälsi siis jonkinlaisen kirjauksen sääntelyn sujuvoittamisesta. Hallinnonaloittain nämä esitykset jakautuivat seuraavien ministeriöiden kesken: työ- ja elinkeinoministeriö (6 esitystä), liikenne- ja viestintäministeriö (6 esitystä), valtiovarainministeriö (4 esitystä), sisäministeriö (2 esitystä), ympäristöministeriö (2 esitystä), oikeusministeriö (2 esitystä), sosiaali- ja terveysministeriö (2 esitystä) ja maa- ja metsätalousministeriö (2 esitystä). Teemoiltaan esitykset ulottuivat useille sääntelyaloille, mutta myös näissä kirjauksissa oli tunnistettavissa ainakin markkinoihin, kilpailuun, liiketoimintaympäristöön sekä veronkantoon ja ALV-verotukseen liittyviä esityksiä sekä ympäristöön ja meriensuojeluun sekä maankäyttöön vaikuttavia esityksiä.

Yrityksiin kohdistuvat sääntelyn sujuvoittamiskirjaukset kohdistuivat esityksissä eniten kahteen alueeseen: sääntelyn hallinnan ja viranomaisasioinnin helpottamiseen. Kirjauksia sisältävät esitykset eivät juurikaan sisällä ehdotuksia, jotka käytännössä 'purkaisivat säädöksiä' eli poistaisivat kokonaan tiettyjä velvoitteita yrityksiltä. Sujuvoittamistoimia voidaan hahmottaa myös kohdentumisen kautta: vaikuttaako ehdotettu sääntely suoraan yrityksiin vai väheneekö sääntelytaakka lainsäädännön ja sen tulkinnan muutoksina. Jälkimmäinen vaikuttaa toki myös yritysten toimintaan, mutta välillisemmin. Yritysten sääntelyn hallinta kuitenkin helpottunee, kun viranomaiset osaavat yksiselitteisemmin ohjata yrityksiä sääntelyn toimeenpanossa. Sääntelyn hallinnan helpottaminen kohdistuu siis sääntely-ympäristön muutoksiin, jolloin sääntelyn sujuvoittaminen vaikuttaa yrityksiin viranomaisten kautta. Viranomaisasioinnin helpottamisen sujuvoittamisenmenettelyt kohdistuvat sen sijaan suoremmin yrityksiin.

Sääntelyn hallinnan arvioidaan helpottuvan esimerkiksi esityksessä ulkomaalaislaista ja ulkomaalaisrekisteristä (HE 129/2017 vp), kun lain säädöksissä olleet tulkintaongelmat poistetaan. Esityksen mukaan aiempi sääntely on ollut *'yrittäjän kannalta monimutkaista ja ehdotettava muutos selkiyttäisi asiantilan'* (HE 129/2017 vp, s. 17). Esityksessä HE 107/2017 vp muutetaan tuloveroasteikkoa ja -lakia ja esitetään, että tuloverolakiin lisättävä säännös on olemassa olevaa sääntelyä selventävä, kun työnantaja ymmärtää uuden sääntelyn myötä yksiselitteisemmin työntekijöiden kouluttamisen verotuskohtelua. Tämä mahdollistaa kouluttamisen hyödyntämisen paremmin yrityksissä. Näissä esityksissä sujuvoittaminen edistää siis yritysten toimintaa, kun yrityksiin ja niiden toimintamahdollisuuksiin vaikuttava sääntely paranee lain tasolla.

Asiointiprosessien helpottamiseen pyrkivillä sääntelyn keventämistoimilla tunnuttiin tarkoittavan esimerkiksi sellaisia muutoksia, jotka vähentävät suoraa asiointia viranomaisen kanssa. Esimerkiksi esityksessä ulkomaalaislaista ja ulkomaalaisrekisteristä (HE 129/2017 vp) esitetään, että yritysten työmäärä vähenee sähköisen menettelyn myötä. Tällöin yritykset välttyvät asioimasta suoraan viranomaisen kanssa, mikä tarkoittaisi ajanvarausta ja asiointitapahtuman sijoittumista viranomaisen toimipaikkaan. Kevennykset voivat kohdistua myös esimerkiksi ilmoitusmenettelyn helpottamiseen, kuten esimerkiksi esityksessä HE 121/2017 vp, kun työttömien työnhakijoiden starttirahan saamisen raportointi- ja ilmoitusmenettelyä muutetaan. Esityksen mukaan muutos helpottaisi yritystoiminnan aloittamista.

Suurin osa esitysten sujuvoittamiskirjauksista oli erilaista helpottamista asiointiin ja sääntelyyn hallintaan liittyen, ja lopulta vain pienessä osassa esityksistä sääntelyn keventäminen liittyi olemassa olevan sääntelyn purkuun. Esimerkiksi esityksessä HE 100/2017 vp ravintola-alan sääntely kevenyy, kun aukioloaikaa koskeva sääntely poistetaan ja lupien tarvetta vähennetään. Toisaalta esityksessä arvioidaan, että vaikka keventäminen parantaa yritystoiminnan edellytyksiä, niin kustannukset eivät välttämättä vähene, ainakaan kaikilta. Esityksessä HE 120/2017 vp arvioidaan, miten osa matkapalveluyhdistelmien tarjoajista ei olisi enää velvoitettuja ottamaan vakuutta ja maksamaan rekisteröintimaksua, mutta osa elinkeinonharjoittajista joutuisi.

Valmismatkaliikerekisterissä on vuoden 2017 elokuussa 252 sellaista elinkeinonharjoittajaa, joiden ei tarvitse asettaa vakuutta. He vapautuisivat esityksen mukaan rekisteröintimaksusta ja vakuuden hankkimiskustannuksista. Lisäksi tällaisia uusia yrityksiä on rekisteröitynyt vuosittain arviolta noin 20. Tämän kansallisen säännöksen muutos poistaisi kyseisiltä yritysjoukoilta arviolta yhteensä noin 85 000 euron vuosittain toistuvat sääntelykustannukset. Menettely vähentäisi kyseisten yritysten hallinnollista taakkaa jonkin verran. Sääntelykustannuksilla tarkoitetaan lainsäädännön yrityksille aiheuttamia kustannuksia. (HE 120/2017 vp, s. 20)

Esitys osoittaa hyvin sen, että kaikki ehdotukset eivät välttämättä kohdistu samalla tavalla kaikkiin toimijoihin edes tietyllä toimialalla. Esityksessä vain osalle alan elinkeinonharjoittajista aiheutuu siten lisää taakkaa. Esitys on myös hyvä esimerkki poikkeuksellisen hyvin laaditusta vaikutustenarvioinnista, jossa esitetään selvästi kustannusten menettelyvelvoitteita ja arvioidaan sääntelyn kohteista.

Vertailuvuosien sääntelyn sujuvoittamiskirjauksista löytyy enemmän eroja kuin sääntelytaakkakirjauksista. Vuoden 2013 aineistossa sujuvoittamista sisältäviä kirjauksia oli 34 prosentissa niistä esityksistä, jotka sisälsivät yritysvaikutuksia, kun taas vuoden 2017 esityksissä tuo luku oli 46 prosenttia. Sääntelyn sujuvoittamiskirjaukset ovat siis lisääntyneet jonkin verran vuoden 2017 hallituksen esityksissä, kun verrataan vuoden 2013 esityksiin.

Sääntelyn myönteiset vaikutukset

Sääntelystä yrityksille koituvat vaikutukset voivat edellä kuvattujen esimerkkien mukaisesti olla myönteisiä tai kielteisiä. Näiden vaikutusten lisäksi sääntelylle esitetään esityksissä kuitenkin usein myös muita tavoitteita, jotka ovat sääntelyn lisäämisen taustalla.

Sääntelytaakkakirjauksia tunnistetuissa esityksissä myönteiset vaikutukset (esityksessä mainittu osioissa tavoitteet, pääasiallinen sisältö, ehdotukset) kohdistuivat teemoiltaan eniten ympäristönsuojeluun ja markkinoiden toiminnan kehittämiseen. Lisäksi ne edistivät lainsäätäjän mukaan ihmisten terveyttä ja sen suojelua, oikeusturvaa, ympäristönsuojelua ja markkinoiden sääntelyä ja kilpailua. Esityksillä ei usein näyttänyt olevan vain joko myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia, vaan sama esitys saattoi sisältää yritysten toimintaa keventäviä muutoksia ja tuottaa uusia velvoitteita. Lisäksi sääntelyllä saattoi olla ensin toimialaa kuormittavia vaikutuksia, mutta sääntelyn arvioitiin lopulta parantavan yritystoiminnan tai toimintaympäristön sääntelyä (esim. HE 8/2017 vp). Sääntelyn myönteiset vaikutukset eivät siis välttämättä kohdistuneet sille yrityskentälle, jolle sääntelytaakan velvoitteet aiheutuvat, vaan laajemmin koko toimintaympäristölle. Esityksessä 48/2017 vp esimerkiksi arvioidaan, että sääntely lisää rahoitusallalla hallinnon ja valvonnan kustannuksia, mutta samalla se edistää sääntely-ympäristön ennustettavuutta.

Esityksistä tarkasteltiin myös sitä, minkä kohderyhmän toimintaa ehdotettu sääntely parantaa esityksessä esitettyjen tavoitteiden mukaan. Yrityksiin kohdistuvaa hyötyä tunnistettiin vuoden 2017 ja vuoden 2013 aineiston esityksistä yhteensä noin 17 prosentin verran kaikista esityksistä. Näissä esityksissä myönteisiksi vaikutuksiksi esitettiin muun muassa kilpailun tai markkinoiden edistäminen tai yritystoiminnan kehittäminen.

Johtopäätökset

- Tulosten mukaan vuoden 2013 hallituksen esityksistä tunnistettiin 6 prosentin verran enemmän kirjauksia sääntelytaakasta kuin vuoden 2017 esityksistä. Vertailuvuosina sujuvoittamiskirjauksia oli sen sijaan vähemmän vuonna 2013 kuin vuonna 2017; kirjauksia sujuvoittamisesta oli yhteensä 12 prosentin verran enemmän. Hieman suurempi ero vertailuvuosien aineistoissa on siis sujuvoittamiskirjausten tunnistamisen välillä.
- Sääntelytaakkakirjaukset kohdistuivat erityisesti ympäristön ja energian sekä markkinoiden ja kilpailun sääntelyaloihin. Esitetyt sääntelytaakat olivat vaikutuksiltaan melko maltillisia, ja niitä pidettiin esitysten mukaan yleisesti tarkoituksenmukaisina. Sisällöllisesti taakat koh-

distuivat eniten kolmeen sääntelyn osa-alueeseen: luvan- ja ilmoituksenvaraisuuteen, raportointiin ja valvontaan sekä laitteiden ja tarvikkeiden hankintaan, tietojärjestelmiin ja asiantuntijahenkilöstöön liittyviin velvoitteisiin. On muistettava, että tässä analyysissä voitiin tunnistaa vain hallituksen esityksissä esitettyjä kirjauksia sääntelytaakasta, joten sääntelytaakan yleisen kehittymisen arviointi ei ole aineiston perusteella mahdollista.

- Noin puolessa niistä esityksistä, joista tunnistettiin sääntelytaakkaa, oli lisäksi kirjauksia sääntelyn sujuvoittamisesta. Niiden tasossa oli melko paljon vaihtelua, ja kirjaukset liittyivät pikemminkin sääntelyn helpottamiseen ja hallitsemiseen kuin purkuun. Sääntelyn *selkeyttämiseen ja parempaan hallintaan* pyrittiin esitysten mukaan yksiselitteisemmällä ja selvemmin kirjatulla säännöksillä. Tällaisten olemassa olevien tulkintaongelmien poistaminen laista ei välttämättä suoraan muuta yritysten sääntelyn määrää, mutta se voi tarkoittaa silti myönteisiä vaikutuksia yrityksille sikäli, kun se vaikuttaa viranomaisasiointiin ja toimeenpääntöön. Toinen sääntelyn sujuvoittamisen alue oli asiointiprosessien kehittäminen, joka sisälsi esimerkiksi kevennyksiä menettelytapoihin. Esimerkiksi sähköisen menettelyn lisäämisen arvioitiin helpottavan yritysten toimintamahdollisuuksia, kun yritykset voivat hoitaa sääntelyvelvoitteita asioimatta suoraan viranomaisen kanssa.
- Vaikutusarvioiden kirjauksissa hallituksen esityksiin olisi selventämisen varaa. Jos oletetaan, että esityksestä aiheutuvat kustannukset tai muut haitat ovat tiedossa, niitä voitaisi esitellä konkreettisemmin.

4. SÄÄNTELYTAAKKA AIHEUTTAVAT TEKIJÄT: TAPAUSTARKASTELUNA YMPÄRISTÖNSUOJELU

Jussi Kauppila, Petrus Kautto ja Essi Römpötti

Tässä luvussa osoitetaan, että sääntelytaakka ilmenee tietyn tyyppisissä sääntelyn rakenteissa ja että syyt näihin rakenteisiin piilevät usein sääntelyn tavoitteenasettelussa ja valmistelussa vaikuttavissa tekijöissä. Vaikka tarkastelu kohdistuu ympäristösääntelyyn, luvussa tunnistettuja tekijöitä lienee myös muilla sääntelyn aloilla. Ympäristösääntelyssä taakkaa voi aiheutua muun muassa sääntelyn monitasoisesta rakenteesta sekä laajasta lupajärjestelmän ja joustavien normien käytöstä, jolloin sääntelyn lopullinen sisältö muotoutuu sääntelyä toimeenpantaessa. Kun otetaan huomioon sääntelyn tuottamat hyödyt ja sen luonne tulevaisuuteen suuntautuvana riskien hallintana, ympäristösääntelystä aiheutuvaa taakkaa ei voi pitää erityisen merkittävänä.

4.1 Taustaa

Tarkastelun näkökulma

Tyypillisesti sääntelytaakkaa tarkasteltaessa keskiössä ovat olleet sääntelystä aiheutuvat kustannukset ja niiden arviointi. Tässä jaksossa kuitenkin pyritään tunnistamaan *tekijöitä*, jotka voivat aiheuttaa sääntelytaakkaa. Tarkastelu on kaksijakoinen: yhtäältä tunnistetaan sääntelyn tavoitteenasettelussa ja valmistelussa seikkoja, jotka voivat johtaa taakkaa aiheuttaviin sääntelyratkaisuihin; toisaalta osoitetaan nykysääntelyssä rakenteita, jotka tyypillisesti ovat sääntelytaakkaa aiheuttavia. Vaikka analysoimme tässä ympäristösääntelyä, samantyyppisiä rakenteita on todennäköisesti tunnistettavissa muilla sääntelyaloilla.

On paikallaan korostaa, että emme pyri luomaan kattavaa kokonaiskuvaa sääntelytaakasta ympäristönsuojelun alalla. Se olisi sääntelyalan laajuudesta johtuen mahdoton tehtävä. Kyse on pienistä ja osin sattumanvaraisistakin otoksista ympäristösääntelyn laajasta ja moninaisesta kentästä. Joissakin tutkimuksissa ympäristösääntely on nimetty yhdeksi kaikkein eniten sääntelytaakkaa aiheuttavien sääntelyalojen joukkoon (Australian Government 2014; Tala 2016; Määttä & Tala 2015). Tähän liittyen on kuitenkin huomautettava, että toisin kuin joillakin muilla sääntelyaloilla, ympäristönsuojelussa vallitsee yhteisymmärrys sekä sääntelyn yleisten tavoitteiden hyväksyttävyydestä (terveyden- ja ympäristönsuojelu, biodiversiteetti, lajien suotuisa suojelutaso, vesien ja merien hyvä tila, jne.) että julkisen vallan jonkinlaisen intervention tarpeellisuudesta (Coase 1960; Harding 1968). Ympäristösääntelyn erityispiirteeksi voidaan lukea myös sen suuntautuminen tulevaisuuden epävarmoihin ja tuntemattomiin tapahtumiin (European Environment Agency 2013; Mickwitz 2003). Tällöin sääntelyn määrää ja laatua arvioitaessa on otettava kantaa siihen, millaisia riskejä halutaan ottaa ja millaisia ei.

Taloustieteellisestä näkökulmasta katsottuna turhaa sääntelytaakkaa aiheutuu silloin, kun sääntelyn kustannukset ylittävät siitä saatavat hyödyt tai kun haluttuun ympäristön tilaan voitaisiin päästä pienemmillä kustannuksilla eli kustannustehokkaammin (Kautto ym. 2003). Usein käytettävissä ei kuitenkaan ole luotettavaa tietoa kustannuksista eikä etenkin hyödyistä, jolloin turhan taakan arvioinnissa on turvauduttava karkeampiin arviointitapoihin (ks. luku 2 edellä tässä raportissa). Edellä mainitusta ympäristösääntelyn erityispiirteistä johtuen sääntelytaakan arviointi kiinnittyy jo lähtökohtaisesti sääntelyn tavoitteiden kannalta ylimitoitettujen, turhien tai suorastaan haitallisten rakenteiden tunnistamiseen.

Ympäristösääntelyllä on uskoaksemme myös piirteitä, jotka heijastuvat turhan sääntelytaakan lähteiden tunnistamiseen ja niiden erittelyyn. Varsinkin lupajärjestelmän verrattain laajamittainen käyttö tarkoittaa usein sitä, että sääntelyn toimeenpanolla on keskeinen merkitys sääntelyn lopullisen sisällön ja sääntelytaakan muodostumisen kannalta. Vasta joustaviin normeihin perustuva lupaharkinta ratkaisee konkreettisten toimintarajoitusten ja velvoitteiden sisällön (Kuusiniemi ym. 2013). Samalla on todettava, että sääntelyn (ts. lainsäädännön) ja sen tulkinnan merkitystä on usein vaikea erotella toisistaan. Siksi tässä luvussa käsitellään sääntelyä lainsäädännön ja sen toimeenpanon kokonaisuutena ja toimeenpanosta erityisesti johtuvat ongelmat otetaan esille vain kun se on tapauskohtaisesti perusteltua.

Aineisto

Tämä työ perustuu osin aiemman tutkimuksen, dokumenttien ja voimassaolevien säädösten oikeudelliselle analyysille, osin tätä työtä varten toteutetuille haastattelulle. Haastateltavina on ollut kymmenen sääntelyn asiantuntijaa muun muassa toimialajärjestöissä, ympäristökonsultointiyrityksessä ja ympäristöministeriössä. Lakia soveltavia viranomaisia ei ole tätä työtä varten haastateltu, mutta viranomaisten näkemyksiä sääntelytaakasta käsitellään aiemman tutkimuksen analyysin kautta. Tässä työssä on hyödynnetty myös hankkeen aikana pidetyn yritysten sääntelytaakkaa koskevan työpajan tuloksia (ks. liite 1). Lisäksi on hyödynnetty Maaseudun ympäristötiedon vaihtopäivien (Naantali 18.1.2017) keskusteluja sekä 3.4.2017 järjestettyä ohjauskeinotyöpajaa hankkeessa ”Kohti ravinteiden kierrätyksen läpimurtoa – nykytila ja suositukset ohjauskeinojen kehittämiseksi Suomessa” (Marttinen ym. 2017).

4.2 Taakkaa aiheuttavia tekijöitä sääntelyn tavoitteenasettelussa ja valmistelussa

EU-sääntely ja sääntelytapa

Valtaosa kansallisesta ympäristösääntelystä perustuu tai sillä on yhtymäkohtia EU-sääntelyyn. Julkisessa keskustelussa EU-sääntely nostetaan usein yhdeksi keskeisimmäksi sääntelytaakan aiheuttajaksi, eikä aina ihan syyttä. Ensinnäkin EU-sääntelyn on katsottu menneen viime vuosina entistä kirjaimellisempaan ja yksityiskohtaisempaan suuntaan (esimerkiksi teollisuuspäästödirektiivi²⁸ ja jätedirektiivi²⁹). Sääntelytaakkaa aiheuttaa myös EU:n sääntelytapa, joka voi olla ristiriidassa kansallisen oikeuskulttuurin kanssa. EU-sääntelyssä on havaittavissa myös, että sääntelyssä saatetaan asettaa jäsenmaita sitovia ja kunnianhimoisia tavoitteita ennen tietoa keinoista, joilla tavoitteet, esimerkiksi kierrätystavoitteet, voidaan saavuttaa. Tämä johtaa pahimmillaan sääntelyn kumuloitumiseen, kun tavoitteiden saavuttamiseen pyritään toimeenpanemalla yhä uusia keinoja. Lisäksi sääntelyn liikkumavara kansallisella tasolla on kaventunut. EU-sääntelyssä määrättyjen keinojen rinnalla ei usein ole mahdollista käyttää vaihtoehtoisia, kansallisia tapoja panna täytäntöön sääntelyä.

EU-sääntelyä toteutetaan pääasiassa direktiivien avulla, sillä siten sääntelyn toimeenpanossa voidaan ottaa huomioon kansalliset näkökohdat, kuten maantieteelliset tai luonnonolosuhteet. Direktiivien käytön kääntöpuolena on kuitenkin se, että niitä on pantu täytäntöön EU:n jäsenmaissa ja eri politiikan sektoreilla vaihtelevin tavoin (Berglund ym. 2006; Haverland ym. 2011). EU:ssa onkin viime vuosina alettu kiinnittää entistä tarkemmin huomiota sääntelyn kansalliseen toimeenpanoon, jotta sääntely olisi yhteneväistä kaikissa jäsenmaissa. Euroopan komission koetaan valvovan aiempaa tarkemmin sitä, että EU-sääntelyn yksityiskohdat sisältyvät myös kansalliseen sääntelyyn ja että direktiivejä pannaan täytäntöön tehokkaasti. Tämä ilmenee erityisesti siten, että direktiivin voimaansaattavassa kansallisessa lainsäädännössä on alettu käyttää samoja sanamuotoja ja käsitteitä kuin mitä direktiivissä on käytetty (Anker ym. 2015; HM Government 2013). Kirjaimellisella toimeenpanolla varmistetaan, että kansallinen sääntely vastaa sisällöllisesti direktiivin sisältöä. Direktiivien sananmukaisella toistamisella kansallisessa lainsäädännössä pyritään varmistamaan myös se, ettei jouduttaisi Euroopan komission valvontamenettelyyn, joka koetaan kuormittavana..

Direktiivien kirjaimellisen toimeenpanon käytäntö voi muodostua kuitenkin ongelmalliseksi, jos direktiivit eivät ole sisällöltään riittävän selkeitä lainsoveltajalle tai jos niistä ei selkeästi ilmene, millaisia oikeuksia tai velvollisuuksia ne aiheuttavat sääntelyn kohteille (Anker ym. 2015; HM Government 2013). On myös mahdollista, että EU-tasolla ja kansallisella tasolla samaa käsitettä käytetään toisistaan poikkeavilla tavoilla, mikä voi aiheuttaa väärinkäsityksiä ja epätietoisuutta (Anker ym. 2015). Lisäksi kirjaimellinen toimeenpanotapa voi lisätä päällekkäistä sääntelyä, jos toimeenpantavan direktiivin ja olemassa olevan kansallisen sääntelyn välistä suhdetta ei ole tarkasteltu riittävästi (Anker ym. 2015). Käytäntö aiheuttaa taakkaa erityisesti lainsoveltajille, mutta myös lainvalmistelijoille.

²⁸ Teollisuuden päästöistä (yhtenäistetty ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja vähentäminen) annettu direktiivi (2010/75/EU).

²⁹ Jätteistä ja tiettyjen direktiivien kumoamisesta annettu direktiivi (2008/98/EY)

Erityisintressien vaikutus sääntelyn lisäämiseksi ja ylläpitämiseksi

Toisin kuin julkisesta keskustelusta voi toisinaan päätellä, julkisen vallan ja yritysten suhdetta ei luonnehdi niinkään vastakkainasettelu vaan symbioosi. Julkinen valta tarvitsee yrityksiä taloudellisen aktiviteetin ja työpaikkojen luoja. Erityisesti asemansa vakiinnuttaneiden yritysten keskeinen poliittinen tavoite on vakaan sääntely-ympäristön tuottaminen (Coen & Grant 2006; Kautto 2009; Kautto & Valve arvioitavana). Molemmat ovat myös riippuvaisia toisiltaan saamastaan informaatiosta, ja erityisesti teknisesti kehittyneillä aloilla julkinen valta on riippuvainen yritysten tuottamasta informaatioista ja asiantuntemuksesta (Downer 2010).

Toimintaympäristön – ja siten myös sääntelyn – vakaus ja ennakoitavuus on innovaatiotutkimuksessa tunnistettu keskeiseksi innovaatioita ja investointeja edistäväksi tekijäksi (Ambec ym. 2013; Kivimaa 2008). Samalla sääntely voi toimia markkinoille tulon kynnyksenä, ja uusilla ja tiukentuvilla säädöksillä on markkinoita luova sekä jakava merkitys (Schaffer 2010). Erityisesti ympäristönsuojelussa, mutta varmasti muillakin alueilla, yritykset hakevat julkiselta valtalta myös oikeutta toimia: sääntelyn kautta saatu hyväksyntä helpottaa asiakkaiden vaatimuksiin vastaamista, suhdetta naapureihin ja luo puitteet tuotteiden turvallisuuden osoittamiselle. Yritykset voivat esimerkiksi vaatia lupamenettelyiden soveltamista tai tiukentamista luottamuksen ylläpitämiseksi tai palauttamiseksi. Tämä on tyypillistä varsinkin aloilla, joilla on ympäristön pilaamisen tai riskien aiheuttamisen vuoksi arveluttava maine, kuten esimerkiksi jätehuolto, kaivostoiminta tai turvetuotanto.

Kaikki edellä mainitut seikat tuovat esiin paitsi sääntelyn hyötyjä, myös perusteen yritysten poliittiselle toiminnalle: pyrkimyksille uuden sääntelyn luomiseksi ja erityisesti vanhan sääntelyn ylläpitämiseksi. Ja vaikka tämä toiminta onkin usein organisoitu erilaisten intressejä yhteen sovittavien etujärjestöjen kautta, eivät yritysten edut kuitenkaan aina ole yhteneväiset vaan eroja on niin erikokoisten, vakiintuneiden ja uusien kuin eri toimialoja edustavien yritysten intresseissä. Näin ollen esimerkiksi suurella, edelläkävijäksi itsensä ympäristöasioissa kokevalla yrityksellä voi olla tavoitteena edistää tiukentuvia, mutta hallinnollisesti raskaita ympäristövaatimuksia (Kautto 2008). Samoin yritykset saattavat edistää sääntelyn kehittämistä, vaikka se olisikin mahdollisesti symbolista luonteeltaan (Kautto & Valve arvioitavana). Tutkimuksessa on tunnistettu myös yritysten yhteiskuntasuhteista vastaavan yksikön pyrkimykset edistää sääntelyä omien tehtäviensä turvaamiseksi (Martin 2000).

Sääntelyharhat

Psykologisen oikeustaloustieteen tunnistamat sääntelyharhat ovat käyttökelpoisia tunnistettaessa tekijöitä, jotka johtavat turhaan sääntelytaakkaan (Määttä 2010, 43–48). Ympäristösääntely perustuu suojelunäkökulmaan ja tietynlaiseen riskiajatteluun, koska sillä pyritään usein ennakoidaan ja ennaltaehkäisemään erinäisiä terveyttä ja ympäristöä vaarantavia tulevaisuuden tapahtumia (Fisher 2006). Varovaisuusperiaatteella on ympäristösääntelyssä useita sovelluksia ja periaatteella on laaja hyväksyttävyyys. Sen keskeinen ajatus on, että epävarmuudessa suositaan sitä sääntelytapaa, joka on ympäristön kannalta paras (Macrory 2004; de Sadeleer 2002; Ranta 2001; Kuusiniemi ym. 2013, 88). Turhan sääntelytaakan vähentämisen näkökulmasta varovaisuusajattelu voi kuitenkin näyttäytyä ongelmallisena. Ympäristösääntelyn yhteydessä voitaisiin puhua vaikka ”riskiharhasta”, kun sääntelystä aiheutuva taakka ja sillä suojeltava ympäristöintressi eivät ole oikeassa suhteessa toisiinsa. Ympäristösääntelyä valmistelevat viranomaiset voivat olla taipuvaisia ylikorostamaan etenkin ympäristönsuojelun tasoon liittyviä riskejä, ja tämä voi näkyä sääntelyn määrässä ja laadussa (Sunstein 2002). Selvästi yli-mitoitettujen sääntelytoimien osoittaminen on kuitenkin vaikea tehtävä jo sääntelytaakan ja ns.

suojeluintressin yhteismitattomuuden johdosta. Lisäksi voidaan väittää, että varsovaisuusajattelun omaksuminen pyhittää ainakin osan sääntelykustannuksista. On ehkä parempi ottaa riski ”turhasta sääntelytaakasta” kuin mahdollisesti laajamittaisesta ympäristön pilaantumisesta.

Jonkinlaisena ääriesimerkkinä riskiharhasta tai ainakin laajasta riskikäsityksestä käy vahvasti EU-vetoinen geeniteknikan käyttöä koskeva sääntely, jossa tieteellisesti arvioidut terveys- tai ympäristöhaitat sekoittuvat koettuihin riskeihin tai eriäviin eettisiin näkemyksiin tekniikan hyväksyttävyydestä. Lopputuloksena on massiivinen lupa- ja riskinarviointibyrokratia, jolla pyritään vastaamaan kaikkiin mahdollisiin ja mahdottomiin tekniikan käyttöön liitettyihin huoliin (Valve & Kauppila 2008; Lee 2005.).

Toisena sääntelyn riskiajatteluun liittyvänä ilmiönä voidaan nostaa ”tiedontuotantoharha”, eli usko siihen, että lisäämällä ympäristöön ja sen käyttöön liittyvää tietoa saadaan esimerkiksi tehokkaampaa tai muulla tavoin parempaa sääntelyä. Perinteisen ympäristösääntelyn puolella tiedontuotantoharhaa esiintyy pienemmässä mittakaavassa esimerkiksi turhien tai vaikeasti toteutettavien selvitys- ja raportointivelvoitteiden muodossa. Toisaalta ympäristösääntelyn alalla on virinnyt säädöshankkeita, joissa kokonainen interventioogiikka perustuu ympäristöä ja sen käyttöä koskevan tiedon tuottamiseen. Taustalla on oletus siitä, että yleisesti ilmaistun laatutavoitteen (tai laatunormin) pohjalta tuotettu tieto joko sellaisenaan tai löyhästi muuhun sääntelyyn kytkettynä vaikuttaa sääntelyn kohteena olevien viranomaisien sekä kansalaisten ja yritysten toimintaan. Esimerkiksi vesienhoitosuunnitelmiin perustuva ”adaptive management” on kuitenkin pitkän toimeenpanovaiheen aikana saanut yhä enemmän oikeudellisesti velvoittavia piirteitä (Paloniitty 2018; Kauppila 2016).

Sääntelyn institutionalisoituminen

Epäilemättä keskeisimpiä syitä turhalle sääntelytaakalle on ilmiö, jota on kutsuttu vaihtelevasti institutionalisoitumiseksi (Scott 2013), inertiaksi (Rose & Karran 1987) tai polkuriippuvuudeksi (David 1985; Lovio ym. 2011). Kyse on siitä, että kerran tehdyt ratkaisut juurtuvat vähitellen yhä pysyvämmiksi ja niiden kyseenalaistaminen käy yhä hankalammaksi. Kun tietty toimintatapa tai teknologia vakiintuu, tämä rajoittaa käytettävissä olevia toimintavaihtoehtoja. Tällöin tehtyyn ratkaisuun kytkeytyy myös yhä suurempi määrä etuja (tehtyjä investointeja, luotuja ja ylläpidettyjä suhteita, vakiintuneita tuloja ym.), jolloin vanhoja ratkaisuja on yhä vaikeampi ja kalliimpi purkaa.

Yksi esimerkki sääntelyn tästä ilmiöstä on kaksi vuosikymmentä toiminut pakollinen ympäristövakuutusjärjestelmä (Laki ympäristövahinkovakuutuksesta 81/1998), joka syntyi 1990-luvulla ns. isännättömien pilaantuneiden alueiden puhdistamisen ja maksukyvyttömiä yritysten aiheuttamien ympäristövahinkojen hoitamiseksi (HE 82/1997). Ympäristö- tai kemikaaliturvallisuuksiluvanvaraisten toimintojen on pakko ottaa vakuutus, joten kyse on pikemminkin lakisääteisestä rahoitusjärjestelmästä kuin vakuutuksesta. Vuoteen 2014 mennessä yritykset olivat maksaneet vakuutusmaksuja yhteensä noin 46 milj. euroa. Tästä vakuutusyhtiöt olivat saaneet vakuutusmaksutuloa noin 36 milj. euroa ja valtio vakuutusmaksuveroa noin 10 milj. euroa. Ympäristövakuutuskeskukselle oli 1.1.1999 lukien vuoteen 2013 mennessä tullut kuusi vahinkoilmoitusta, joista neljässä maksettiin korvauksia (YMrä 23/2014). Järjestelmän heikosta kustannustehokkuudesta huolimatta sitä ei ole saatu poistettua, vaikka tätä on muun muassa tutkijoiden taholta esitetty ja vaikka vastaava järjestelmä pitkälti samoista syistä lakkautettiin esimerkiksi Ruotsissa (Tuomainen 2011). Rahoituslaitosten intressit näyttäisivät painavan teollisuuden intressejä enemmän, vaikka myös teollisuus on joissain yhteyksissä vaatinut järjestelmän

lakkauttamista (Elinkeinoelämän keskusliitto 2015b, 13).³⁰ On kuitenkin helpompi muotoilla kehittämisehdotuksia, jossa esimerkiksi vakuutusjärjestelmän kattavuutta parannetaan tekemällä lainsäädäntöön korjauksia (YMrä 23/2014).

Kuntien jätekuljetuksia koskeva sääntely on yksi jätesääntelyn erikoisuuksista. Kunnan vastuulla olevien jätteiden kuljetus kiinteistöiltä ei kuulu suoraan lain perusteella kunnalle itselleen, vaan kunta on voinut siirtää kuljetuksen järjestämisen kiinteistöjen omistajille. Saman kunnan sisällä voi olla käytössä kaksi eri mallia. Pitkään historialliseen perinteeseen nojaava, kansainväliselläkin mittapuulla omintakeinen kaksoisjärjestelmä paitsi nostaa jätehuollon kustannuksia (Tukiainen & Mälkönen 2010), myös lisää jätekirjanpito- ja raportointivelvollisuuksia jätteiden kuljettajille. Lisäksi kunnan jätekuljetusten järjestämistä koskevan päätöksenteon valmistelu tuottaa kustannuksia sekä viranomaisille että jäteyrityksille. Kuljetusjärjestelmää koskeva päätöksenteko on usein hyvin riitaista ja asian käsittely voi kaikkine vaiheineen viedä vuosia. Kaksoisjärjestelmä on myös omiaan heikentämään toimintaympäristön ennakoitavuutta ja vähentämään luottamusta alan toimijoiden kesken, mitä voi pitää välillisenä sääntelytaakan ilmentymänä. Kun lainsäädäntöä on uusittu, päätöksenteon kannalta keskeisessä asemassa oleva Kuntaliitto ei ole ottanut selvää kantaa kuljetusten sääntelyyn, koska osa kunnista kannattaa kuntien valinnanvapauden säilyttämistä. Myös elinkeinoelämä – ja varsinkin kuljetusyrittäjät – on kannattanut vahvasti nykyjärjestelmän säilyttämistä. Kuljetusjärjestelmä onkin oiva esimerkki paitsi institutionalisoitumisesta, myös erityisintressien vaikutuksesta sääntelyyn ja siitä aiheutuvaan taakkaan.

³⁰ Toisaalta Elinkeinoelämän keskusliitto ei – eikä kukaan muukaan – vaatinut järjestelmän purkamista kun sen kohtaloa käsiteltiin ympäristöministeriön asettamassa ns. TOVA-työryhmässä (YMrä 23/2014).

4.3 Taakkaa aiheuttavia sääntelyrakenteita

Ympäristösääntelyn monitasoisuus

Monilta osin kansainvälisiin sopimuksiin ja erityisesti EU-säädöksiin perustuva ympäristösääntely on myös kansalliselta rakenteeltaan monitasoista ja -tahoista. Lakitason sääntelyn merkittävästä lisääntymisestä huolimatta yleisiä normeja annetaan myös asetustasolla. Kunnilla on ympäristöasioissa laaja paikallinen norminantovalta, jonka suhde asetustasoiseen sääntelyyn ei aina ole selvä. Lisäksi erilaisten hyväksymismenettelyiden (luvat, ilmoitukset, rekisteröinnit) merkitys yksilöihin ja yhteisöihin lopulta kohdistuvien oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta on suuri. Luvassa tai ilmoitusmenettelyssä voidaan tapauskohtaisen harkinnan pohjalta asettaa yleisissä normeissa tiukempia määräyksiä esimerkiksi sallituista päästötasoista tai ympäristön tilan seurantaan ja raportointiin liittyen. Lisäksi joillain sääntelyalueilla käytetään ohjelmia, suunnitelmia tai taloudellista ohjausta perinteisen oikeudellisen ohjauksen ohella (Hollo 2001, 170–191; Kuusiniemi ym. 2013, 107–122). Esimerkiksi maatalouden ravinnepäästöjen hallinnassa tärkeimpänä ohjauskeinona pidetään maatalouden ympäristökorvausjärjestelmää, johon on sitoutunut n. 90 % viljelijöistä. Ravinnekuormitusta säännellään kuitenkin myös ase- tuksilla, kunnan ympäristönsuojelumääräyksillä ja suurimpia kotieläintiloja (eläinsuojia) koskevilla ympäristöluvilla (Kauppila ym. 2017).

Monitasoisuus on ympäristösääntelyssä tietoinen sääntelystrateginen valinta, jolla on sekä hyötyjä että haittoja. Parhaimmillaan monitasoisuus mahdollistaa ympäristönsuojeluvaatimusten sopeuttamisen paikallisiin (kunnan määräykset) ja jopa tapauskohtaisiin (luvat, ilmoitukset) olosuhteisiin. Tähän verrattuna esimerkiksi pelkkä valtakunnan tason norminanto johtaisi helposti ylikattavaan sääntelyyn ja turhaan sääntelytaakkaan. Kohdentamishyötyjen ohella monitasoiseen ja -tahoiseen sääntelyyn liittyy kuitenkin riski päällekkäisestä tai jopa sisäisesti ristiriitaisesta sääntelystä, jonka ennakoitavuus on heikolla tasolla. Tällainen arvio voitaneen tehdä esimerkiksi juuri maatalouden ravinnekuormituksen sääntelystä, jossa ohjauskeinopalapelin monimutkaisuus aiheuttaa taakkaa sääntelyyn perehtymisen ja oman toiminnan taloudellisen optimoinnin muodossa. Eri ohjauskeinojen keskinäissuhteisiin liittyvät oikeudelliset epävarmuudet korostavat ongelmaa (Kauppila ym. 2017; Martinen ym. 2017).

Sääntelytaakkaa aiheuttavana rakenteellisena ongelmana voidaan pitää myös sektoroitunutta lupajärjestelmää ja toimivaltaisten viranomaisten hajautuneisuutta. Ensinnäkin lupa- ja valvontaviranomaiset on erotettu toisistaan. Lupaviranomaiset on edelleen jaettu aluehallintovirastoihin ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaisiin. Tästä seuraavaa lupakäytäntöjen vaihtelevuutta ja heikkoa ennakoitavuutta voi pitää yhtenä sääntelytaakan ilmentymänä, koska se tuottaa yritykselle epävarmuutta ja ylimääräistä selvitystyötä. Vireillä oleva hallinnon uudistus tulee vähentämään viranomaistoimintojen hajanaisuutta valtion viranomaisissa. Lupajärjestelmää uusitaan yhden luukun periaatteen mukaisesti (ympäristöministeriö 3.5.2017).

Yleisten normien ylikattavuus

Sääntelyn kohdetahoille taakkaa aiheuttavat paitsi laajempi oikeusjärjestelmän kokonaisuus niin myös yksittäiset säännökset (Tala 2017). Säännösten tulkinnanvaraisuuden, vaikeaselkaisuuden ja päällekkäisyyden lisäksi yhtenä sääntelytaakkaa aiheuttavana ulottuvuutena voidaan pitää sääntelyn ylikattavuutta. Ylikattavuudella tarkoitetaan yleisten normien muotoilua niin, että ne soveltuvat myös johonkin muuhun ilmiöön tai tosiseikastoon kuin mihin ne on alun perin tarkoitettu (Tala 2017; Määttä 2010). Sääntely voi pyrkiä laajasti muotoilluilla yleisillä normeilla kattamaan jonkin ilmiön kokonaisvaltaisemmin kuin sääntelyn tavoitteisiin nähden olisi

tarpeen. Ympäristösääntelyn sektoroitumisen vuoksi sama ilmiö tai ongelma voi kuulua useamman säädöksen alaan.

Jätesääntely on esimerkki sääntelyalueesta, jolla keskustelu ylikattavuudesta on ajankohtaista. Erilaisten hallinnollisten velvoitteiden tai toimintarajoitusten muodossa taakkaa aiheuttavaa jätesääntelyä sovelletaan ”jätteeksi” luokiteltaviin aineisiin ja esineisiin. Jatkuvasti lisääntyvä paine kierrättää jätteitä ja säästää samalla neitseellisiä luonnonvaroja on lisännyt keskustelua siitä, muodostaako jätteen käsite – tai sen väitetty ylikattavuus – pullonkaulan jätelain tavoitteiden toteuttamiselle ja ”kiertotalouden” rakentamiselle. Erikseen kehitetty ”End-of-waste”-sääntelyä voidaan pitää oireena jätesääntelyn ylikattavuudesta: sen ideana on määrittää ne oikeudelliset reunaehdot, joiden toteutuessa aine tai esine lakkaa olemasta jätettä ja ns. ”vapautuu” normaalin tuotesääntelyn piiriin. Sama vaikutus on ns. ”sivutuotteen” käsitteellä, jonka avulla osa teollisten prosessien ylijäämistä voidaan sulkea jätesääntelyn ulkopuolelle. Tässäkin tapauksessa odotukset sääntelytaakan keventymisen osalta ovat kuitenkin ylimitoitettuja. Ensinnäkin jätesääntelyn soveltamiselle on useimmiten vankat perusteet ja ylikattavuusongelma on tapauskohtainen. Toiseksi, jätteeksi luokittelun lakkaaminen ei välttämättä kevennä sääntelytaakkaa oleellisesti. Esimerkiksi kemikaalisääntely tai tuotteiden laatua ja turvallisuutta koskeva sääntely voi asettaa merkittäviä velvoitteita ja rajoituksia jätepohjaisten materiaalien käytölle. Lisäksi on selvää, että kiertotalouden läpimurto ei riipu jätesääntelyn pullonkaulojen purkamisesta, vaan selvästi merkittävämmistä uudistuksista liittyen muun muassa tuotteiden suunnittelun ja valmistuksen sääntelyyn sekä verojärjestelmän uusimiseen (YMra 2018; Sitra 2016, Seppälä ym. 2016).

Tapauskohtainen harkinta lupamenettelyssä

Ympäristösääntelylle tyypillinen joustavien normien käyttö mahdollistaa tapauskohtaisen harkinnan lainsoveltamisessa. Toisin kuin monella muulla sääntelyn alalla, ympäristösääntelyssä joustavia normeja ei käytetä pelkästään harvoin sovellettaviksi tulevilla poikkeussäännöksissä, vaan toistuvasti sovellettavissa ympäristölakien keskeissä säännöksissä (Kuusiniemi ym. 2013, 197–206; Määttä 2010, 53). Ympäristöllisissä lupamenettelyissä tapauskohtaista harkintaa käytetään toistuvasti, jotta luparatkaisussa voidaan huomioida toiminnan sijoituspaikkaa tai toiminnanharjoittajaa koskevat ominaispiirteet. Toiminnanharjoittajan näkökulmasta tapauskohtainen harkinta ja joustavuus ovat tärkeitä myös toimintaympäristön pysyvyyden, toiminnan ennakoitavuuden sekä toiminnanharjoittajan oikeusvarmuuden kannalta (Kössi 2011).

Tapauskohtaisuus voi kuitenkin joissakin tilanteissa kääntyä luvanhakijoita vastaan. Lupaharkinnassa luvanvaraisia toimintoja tarkastellaan yksittäistapauksina, jolloin syntyy luonnollisesti myös vaihtelua siitä, millaisille toiminnoille lupia myönnetään. Toiminnanharjoittajan näkökulmasta ei ole kuitenkaan aina selvää, nähdäänkö lupaharkinnassa jotkin toimialat riskialttiimpina kuin muut luvanvaraiset toimialat. Esimerkiksi polttonesteiden jakelua pohjavesialueilla pyritään voimakkaasti rajoittamaan toiminnan aiheuttamien ympäristöriskien perusteella. Korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännön ja valtioneuvoston asetuksen 444/2010 perusteella on pääteltävissä, että polttonesteen jakeluasema ei voi saada lupaa luokitellulla pohjavesialueella – täysin riippumatta päästöjen ennaltaehkäisemiseksi toteutetuista toimita. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta katsoen voi kuitenkin olla vaikeaa perustella luvanhakijalle sitä, miksi polttonesteiden jakeluasema ei saa pohjavesialueelle ympäristölupaa, mutta samalle alueelle on myönnetty lupia toiminnoille, joiden aiheuttamat riskit eivät ole merkittävästi pienempiä kuin polttonesteiden jakelun aiheuttamat riskit (Warsta 2008, 21). Edelleen voidaan kysyä, olisiko selkeämpää ja vähemmän turhia lupahakemuksia aiheuttavaa kieltää jakeluasemien sijoittaminen tietyillä alueilla suoraan laissa.

Lupaharkinta voi myös joissain tapauksissa tuottaa ylisääntelyä turhan yksityiskohtaisten tai suorastaan tarpeettomien lupamääräysten muodossa. Tämä voi hankaloittaa uusien liiketoimintakonseptien kehittelyä ja johtaa pahimmillaan siihen, että luvan muuttamisen menettely on käynnistettävä verrattain vähäisestä muutoksesta. Lisäksi turhan yksityiskohtaiset lupamääräykset tekevät sääntelystä jäykkää ja voivat johtaa sääntelyn ylikattavuuteen. Toisaalta toiminnanharjoittajat ja myös valvontaviranomaiset toivovat mahdollisimman yksiselitteisiä lupamääräyksiä, joten lupaviranomaiset tasapainoilevat jatkuvasti optimaalisen sääntelytarkkuuden löytämisessä. Voimassa olevan lainsäädännön toistaminen lupamääräyksinä on joka tapauksessa turhaa ja aiheuttaa enemmän sekaannusta kuin selkeyttä.

Lupaharkinnan aiheuttaman taakan keventämisessä apuna voi olla yleinen normiohjaus, jolla sääntelyn painopistettä siirretään ennakkovalvonnasta yleisiin normeihin ja ns. jälkivalvontaan. Normiohjaus on tehokasta erityisesti silloin, jos on olemassa riittävä määrä samankaltaisia soveltamis- tai toimintatilanteita, joiden sääntely voidaan laatia yleisen normin muotoon (Scott 2010, 104–119; Kössi 2011). Tämä ei kuitenkaan ole helppoa. Vireillä oleva ympäristönsuojelulain uudistus, jossa osa toiminnoista siirretään lupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn ja yleisen norminannon piiriin, on hyvä esimerkki sääntelyn optimaalisen kohdentamisen hankaluudesta. Eläinsuojien lupia on kritisoitu siitä, että niissä ei todellisuudessa juurikaan tehdä tapauskohtaista harkintaa, vaan lupamääräykset kopioidaan ympäristöministeriön julkaisemasta kotieläintalouden ympäristönsuojeluohjeesta (YM 1/2010). Tällöin ministeriön ohjeen muuntaminen osin asetukseksi vähentäisi turhia lupamenettelyitä.

Näyttäisi kuitenkin siltä, että lupaharkinta ei kaikilta osin olekaan ohjeen standardoimaa. Aina-kin tuotantolaitosten sijoittamiseen ja joidenkin lannan varastointia ja käsittelyä koskeviin tekniisiin määräyksiin on liittynyt aitoa tapauskohtaista harkintaa. Siksi uudistuksen yhteydessä onkin nostettu esille huoli siitä, että lupaharkinnan korvaaminen yleisillä normeilla tiukentaa sääntelyä ja johtaa joissain tapauksissa sääntelyn tavoitteiden kannalta ylimitoitettuihin vaatimuksiin (Maaseudun ympäristötiedon vaihtopäivät 18.1.2017). Lisäksi on huomattava, että yleisten normien jälkivalvonta on etenkin viranomaisille usein työläämpi menettely kuin lupaharkinnan yhteydessä tapahtuva ennakkovalvonta (Tarasti ym. 2015, 46). Toiminnanharjoittajille lisääntyvä jälkivalvonta voi ilmetä esimerkiksi tarkastuskäyntien tai viranomaisille tehtävän raportoinnin lisääntymisenä.

Parhaan käyttökelpoisen tekniikan (BAT) huomioiminen ympäristölupaharkinnassa on yksi esimerkki siitä, miten yleisnormiohjauksen kaltainen sääntely on ujuttautunut lupaharkintaan. Teollisuus päästödirektiivistä on tuotu kansalliseen ympäristönsuojelulakiin vaatimus siitä, että direktiivilaitosten päästöraja-arvojen, tarkkailun ja muiden lupamääräysten on perustuttava BAT-päätelmiin, jotka on ilmaistu parhaan käyttökelpoisen tekniikan vertailuasiakirjoissa (BAT Reference Document, BREF). Alun perin poliittisissa julistuksissa esiintynyt periaate on siten juurruttanut asemansa direktiivilaitosten lupaharkinnassa, sillä BAT-päätelmät on otettava lähtökohdaksi lupaehtoja määriteltäessä, eivätkä kansalliset lupaviranomaiset voi käytännössä antaa BAT-päätelmissä tehdyn määrittelyn kanssa ristiriitaisia luparatkaisuja (Stepanoff 2016, 296). BAT-päätelmät ohjaavat direktiivilaitosten lupaharkintaa varsinkin niissä ilmoitettujen päästötasojen osalta, sillä luvanvaraisen toiminnan normaaleissa toimintaolosuhteissa päästötasot eivät saa ylittyä BAT-päätelmissä ilmoitetuista (Attila ym. 2012; Stepanoff 2016, 296).

Toiminnanharjoittajan näkökulmasta BAT:n sitovuuden lisääntyminen lupaharkinnassa takaa yhdenmukaisemman kohtelun ympäristölupa-asian käsittelyssä (Kössi 2011). Viranomaisen näkökulmasta BAT voi sen sijaan olla avuksi samankaltaisten laitosten lupamääräysten asettamisessa ja lupien jälkivalvonnassa, kun laitoksilla on yhtenäiset raja-arvot. Toisaalta BAT-päätelmien sitovuuden lisääntyminen voi johtaa myös päinvastaiseen vaikutukseen. Luonteeltaan tekniset ja varsin yksityiskohtaiset BAT-päätelmät voivat ohjata kaavamaisiin lupapäätöksiin, jossa toiminta tai toimintaympäristön erityispiirteet jäävät huomioimatta. Lisäksi yleinen

BAT:n soveltamisen vaatimus voi johtaa siihen, ettei valvontaviranomaisen tai toiminnanharjoittajan huomio keskity enää toiminnan todellisiin päästöihin ja niiden ehkäisemiseen, vaan pelkästään BAT:n noudattamiseen (Kössi 2011, 29). Lisäksi yhdenmukaistava päästöjenvähennystekniikka voi asettaa toiminnanharjoittajat keskenään eriarvoiseen asemaan, jos jokin tietty BAT-menetelmä ei sovellu toiminnalle (Kössi 2011; Heikkilä ym. 2008, 16).

Laaja osallisuuden käsite ja osallistumisen käytännöt

Ympäristösääntelyyn kuuluu keskeisesti perustuslain 20§:n ilmaisema ja vahvasti mm. EU-oikeuteen perustuva ympäristöperusoikeus, jolla aineellisen suojelun ohella turvataan jokaiselle mahdollisuus osallistua omaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöllisissä lupamenettelyissä tämä perusoikeus ilmenee hankkeesta tiedottamisena, kuulemisten järjestämisenä tai erillisenä ympäristövaikutusten arviointimenettelynä sekä muutoksenhaku-oikeutena tehtyyn lupapäätökseen (Kuusiniemi ym. 2013, 65, 212 ja 623; Kumpula 2003, 253–337). Osallisuuden tehtävänä on varmistaa erilaisten näkemysten huomioiminen päätöksenteossa, mutta osallistumismenettelyjen haittapuolena on niin viranomaisille kuin asianosaisillekin väistämättä aiheutuva hallinnollinen taakka ja mahdollisesti investointien viivästymisestä aiheutuvat kustannukset. Toisaalta laaja osallistuminen voi haitallisten ympäristövaikutusten ohella ennaltaehkäistä konflikteista aiheutuvaa sääntelytaakkaa toiminnan myöhemmässä vaiheessa; tämä on yksi ympäristövaikutusten arviointimenettelyn funktioista (Pölonen 2007, 57–58).

Ympäristöllisten lupa-asioiden kuulemismenettelyssä eniten taakkaa aiheuttavat pitkittyneiden lupamenettelyiden yhteydessä tavallisesti ilmenevät moninkertaiset kuulemiset, joiden taustalla on muun muassa useat samanaikaiset lupaprosessit, muutoksenhaku tai lupa-asian uudelleen käsittely viranomaisessa. Lainsäädännöstä ei käy ilmi, miten monta kertaa asianosaista on kuultava, joten pitkissä lupamenettelyissä lupaviranomaiset päätyvät monenkertaisiin kuulemisiin toimiakseen hyvän hallinnon mukaisesti. Kuulematta jättäminen ei ole ratkaisu kuulemisesta aiheutuvan taakan keventämiseksi, ellei kyse ole selvästi päällekkäisestä menettelystä. Yhtenä vaihtoehtona on esitetty kuulemisen toteuttamista välittömästi ennen lupapäätöksen antamista (Mäenpää 2014, 7). On esitetty, että kuulemisen siirtäminen ajallisesti myöhemmäksi lupaprosessin vaiheeksi vaikuttaisi myönteisesti lupapäätöksen virheiden poistamiseen ja päätösten laatuun sekä karsisi useaan kertaan tehtäviä kuulemisia (Mäenpää 2014, 7).

Muutoksenhakuoikeuden aiheuttama taakka muodostuu yhtäältä siitä, että tehtyjen valitusten määrä on suuri ja toisaalta siitä, että viranomaisilla on rajalliset resurssit käsitellä niitä korkeammissa oikeusasteissa. Tehtyjen valitusten määrään vaikuttaa muun muassa ympäristönsuojelulain takaama laaja asianosaisten piiri, tehdyn lupapäätöksen laatu sekä luvan myöntäminen sellaiseen toimintaan, joka aiheuttaa julkisessa keskustelussa paljon ristiriitaisia reaktioita, kuten kaivostoiminta, turvetuotanto tai tuulivoimatuotanto (Similä ym. 2006). Muutoksenhakua kuormittavat myös niin sanotut turhat valitukset, jotka on tehty esimerkiksi kiusantekomielessä tai jotka ovat muutoin perusteettomia (Similä ym. 2006; Warsta & Ekroos 2006).

Muutoksenhakujärjestelmän aiheuttaman taakan keventämiseksi on esitetty muun muassa muutoksenhakuoikeuden rajaamista, mutta hedelmällisempää olisi kehittää järjestelmää arvioimalla valitusten merkityksellisyyttä hyödyntämällä laajemmin valituslupamenettelyä tai seurantamenettelyä todellisten valitusten erottamiseksi turhista valituksista (Warsta & Ekroos 2006). On kuitenkin huomattava, että laajojen osallistumismahdollisuuksien tarjoamisella pyritään minimoimaan hankkeiden toteuttamisaikana ilmeneviä, taakkaa niin viranomaisille kuin toiminnanharjoittajille aiheuttavia muutoksenhakuja.

Tiedontuotantoa ja raportointia koskevat velvoitteet

Yksi keskeisimmistä taakan aiheuttajista ympäristösääntelyssä ovat toiminnanharjoittajan tiedonantovelvollisuudet viranomaisille ja muille tahoille, kuten tutkimus- ja asiantuntijalaitoksille tai oman toimialan kattojärjestöille ja toimijoille joko lainsäädännön tai erillisten sopimusten nojalla. Yleisesti ottaen toiminnanharjoittajien erilaiset tiedonannot liittyvät lupa- ja valvontamettelyiden lisäksi tilastointiin, verojen ja maksujen perintään tai tukien ja maksujen määräämiseen (Suoheimo 2015). Näiden lisäksi toiminnanharjoittajalla saattaa olla raportointivelvoitteita myös tekemiensä vapaaehtoisten sitoumusten tai ohjelmien velvoitteiden täyttämiseksi (Suoheimo 2015; Päästötietotyöryhmä 2012).

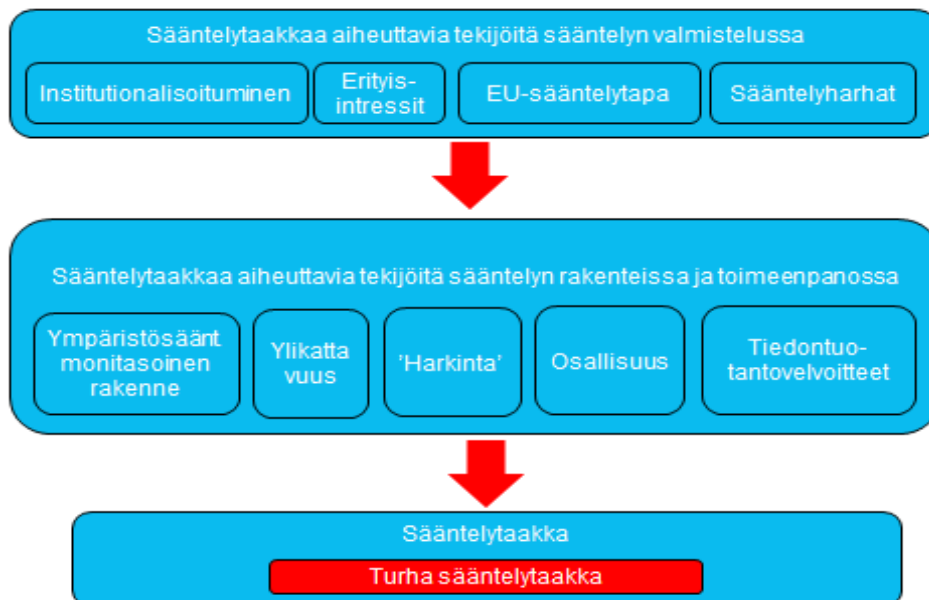
Ympäristömyönteisen tuotesääntelyn lisääntyminen 2000-luvulta alkaen on myös osaltaan lisännyt merkittävästi tiedontuotannon velvoitteita niillä aloilla, jotka ovat sääntelyn kohteina. Ympäristöpolitiikan laajeneminen tuotesääntelyyn on merkinnyt vaatimuksia muun muassa komponenttien ja materiaalienkäyttöä koskevien tietojen kokoamiselle paitsi yrityksen sisältä, usein myös koko tuoteketjusta (Kautto & Kärnä 2006; Dalhammar 2007). Tietojen kokoaminen, niiden oikeellisuuden arviointi ja vastuista neuvottelemisen voi viedä enemmän aikaa kuin vaadittujen materiaali- ja prosessimuutosten suunnittelu ja toteuttaminen (Kautto & Kärnä 2006, 21–22). Toiminnanharjoittajien tiedonantotaakkaa ovat lisänneet myös velvoitteet tuottaa selkeää tietoa, jonka tuotanto ja kokoaminen ovat aiemmin olleet julkisen sektorin vastuulla. Esimerkiksi kemikaalisääntelyn periaatteena on, että kemikaaleja markkinoille saattavat yritykset tuottavat kemikaalien rekisteröimiseksi tarvittavat tiedot ja vastaavat usein huomattavan suurista testauskustannuksista.

Toiminnanharjoittajan tiedonantotaakka ilmenee erityisesti ympäristöllisissä lupamenettelyissä, joissa toiminnanharjoittajalta pyydetään erinäisiä tietoja paitsi lupahakemuksessa niin myös erilaisten selvitysten muodossa, jos lupa-asian ratkaiseminen vaatii lisäselvityksiä. Tiedonantovelvollisuus koskee toiminnanharjoittajaa myös lupamenettelyn jälkeen, jos myönnetyssä luvassa viranomainen asettaa lupamääräyksiä esimerkiksi toiminnasta aiheutuvien päästöjen tai muiden vaikutusten tarkkailusta, josta tulee raportoida viranomaiselle. Lupa-asian ratkaisemiseksi ja luvanvaraisen toiminnan valvomiseksi tarvitaan selvityksiä ja tietoa toiminnanharjoittajalta, mutta ongelmalliseksi koetaan selvitysten liiallinen pyytäminen ratkaistavaan asiaan nähden, rinnakkaiset tai peräkkäiset selvityspyynnöt samaan asiaan sekä pyydettyjen selvitysten hyödyntämättömyys esimerkiksi toiminnanharjoittajaa koskeissa muissa lupamenettelyissä.

Tiedonantovelvoitteet koetaan taakkana, sillä niihin kuluu paljon aikaa raportointivelvoitteiden ja raportoitavien tietojen kirjon tasaisesti kasvaessa (Suoheimo 2015; Päästötietotyöryhmä 2012). Raportoinnin aikajänne vaihtelee ja sille on usein asetettu määräaika. Yksittäisen tiedon tuottaminen saattaa viedä paljonkin aikaa, jos pyydetty tieto perustuu esimerkiksi laskentaan (Suoheimo 2015). Lisäksi raportoitavilla tiedoilla ei välttämättä ole mitään kytköstä toiminnanharjoittajan omaan toimintaan, jolloin tietoa saatetaan tuottaa vain jonkin ulkoisen tahon vaatimuksesta. Erityistä taakkaa toiminnanharjoittajille aiheutuu siitä, että samat tiedot saatetaan joutua raportoimaan hieman eri muodossa useisiin eri järjestelmiin ja käyttötarkoituksiin (Suoheimo 2015). Tiedontuotantoon liittyvää taakkaa on mahdollista keventää esimerkiksi määrittelemällä raportoitavat tiedot, tiedontarve ja tietojen käytettävyyden niin, että vältetään päällekkäiseltä raportoinnilta. Tärkeää on myös raportoitavien tietojen käytettävyyden lisääminen sekä sähköisten tietojärjestelmien parantaminen niin, että ne soveltuvat raportoitavan tiedon vastaanottamiseen (Suoheimo 2015). Lisäksi esimerkiksi viranomaisten tietojärjestelmien tulisi olla yhteydessä toisiinsa, jotta toiminnanharjoittajan ei tarvitsisi raportoida tietoa useisiin rinnakkaisiin järjestelmiin (Suoheimo 2015; Warsta 2016).

Tiivistelmä

Kuvio 16. Sekä sääntelyn valmistelussa että sääntelyn rakenteissa ja toimeenpanossa on tunnistettavissa useita tekijöitä, jotka aiheuttavat sääntelytaakkaa.



Olemme edellä ensinnäkin pyrkineet tunnistamaan ympäristösääntelyn valmistelussa yleisiä tekijöitä, jotka johtavat taakkaa aiheuttaviin sääntelyrakenteisiin. Näitä ovat muun muassa sääntelyn institutionalisoituminen ja polkuriippuvuus, sääntelyharhat, erityisintressien vaikutus sääntelyn lisäämiseksi ja ylläpitämiseksi sekä EU:n sääntelytapa. Toisaalta olemme osoittaneet sääntelyssä rakenteita, jotka näyttäytyvät turhan sääntelytaakan näkökulmasta ongelmallisina. Tällaisia ovat muun muassa ympäristösääntelyn monitasoinen rakenne, yleisten normien ylikattavuus, lupamenettelyn ja tapauskohtaisen harkinnan laajamittainen käyttö, laaja osallisuuden käsite ja osallistumiskäytännöt sekä tiedontuotantovelvoitteet. Tunnistamamme taakkaa aiheuttavat tekijät eivät ole kaikenkattavia eivätkä toisiaan poissulkevia.

Yhteenvetona voidaan todeta, että sääntelytaakan – ja varsinkin turhan sääntelytaakan – tunnistaminen ympäristönsuojelun alalla on hankalaa. Siksi on myös hankalaa tehdä konkreettisia esityksiä siitä, missä ja millä tavoin sääntelytaakkaa tulisi jo käynnissä olevien sujuvoittamistoimien lisäksi purkaa. Yleisten suositusten antamisen vaikeutta lisää se, että monet sääntelytaakkaa aiheuttavat rakenteet (sääntelyn monitasoisuus, joustavat normit ja laaja osallisuuden käsite) toimivat myös sääntelytaakan vähentämisen välineinä. Arvio taakasta ja sen turhuudesta on siten tapauskohtaista ja edellyttää sääntelyn osa-alueen syvällistä tuntemusta. Edellä tässä luvussa kuvattujen tekijöiden tunnistaminen voi kuitenkin auttaa esimerkiksi säädösvalmistelijoita välttämään tai vähentämään turhaa taakkaa aiheuttavia sääntelyrakenteita.

5. ANALYYSI IHMISIIN KOHDISTUVASTA SÄÄNTELYTAAKASTA

Tässä luvussa käsitellään ihmisiin tai kansalaisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa sekä arvioidaan käsitteen hyödyllisyyttä ja rajoitteita, kun sitä sovelletaan kansalaisten kollektiiviseen toimintaan (kansalais- ja vapaaehtoistoiminta ja tässä analyysissä rajallisesti myös järjestöt) ja yksittäisten kansalaisten kohtaamiin asiointiprosesseihin. Lähtökohtana on, että sääntelystä on hyötyä kansalaisille esimerkiksi tiettyjen oikeuksien, etuuksien tai palveluiden turvaamisessa sekä kansalais- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaympäristön määrittämisessä, mutta tietyt sääntelyyn, sen toimeenpanoon tai viranomaisasiointiin liittyvät prosessit voivat olla kuormittavia. Aineistona käytetään 1) kansainvälistä ja kotimaista tutkimuskirjallisuutta ja hallinnollisia raportteja ja verkkosivuja, 2) kansalaistoimintaa, sääntelyä ja viranomaisasiointia käsitelleen työpajan tuloksia, 3) Suomi24-keskustelupalstalla käytyä keskustelua viranomaisasioinnista sekä 4) hallituksen esityksiä vuosilta 2013 ja 2017. Analyysin perusteella kansalaistoiminnassa ja yksittäisten kansalaisten kohtaamassa viranomaisasioinnissa on usein kyse sääntelyn hallinnan ja toimeenpanon ongelmista ennemmin kuin itse sääntelystä. Kansalaisiin tai järjestöihin kohdistuvaa sääntelytaakkaa tunnistetaan lainvalmistelussa vain vähän.

5.1 Taustaa

Kanerva Kuokkanen

OECD:n (2012a) raportin mukaan keskustelu ”hallinnollisesta yksinkertaistamisesta” (*administrative simplification*) alkoi yritysvaikutuksista, mutta myös kansalaisiin kohdistuvat erilaiset hallinnollisen taakan vähentämishjelmat ovat lisääntyneet 2000-luvulla eri maissa. Käytännössä yrityksille suunnattujen toimien soveltaminen suoraan kansalaisiin ei kuitenkaan välttämättä ole järkevää (OECD 2012a, 2).

Suomessa hallituksen strategisessa ohjelmassa sekä vapaaehtoistoiminta että kansalaisten arki nähdään osa-alueina, joita on ”helpotettu merkittävästi turhaa sääntelyä purkamalla, hallinnollista taakkaa keventämällä ja lupaprosesseja sujuvoittamalla”. Hallitusohjelman tavoitteena on ”perata säädökset”, jotka eniten haittaavat näitä osa-alueita. (Valtioneuvoston kanslia 2015.) Käytännössä vapaaehtoistoiminnan näkökulma on ollut enemmän esillä hallituksen sääntelyn sujuvoittamishankkeessa kuin yksittäisiä kansalaisia koskevat asiointiprosessit, joiden voidaan nähdä olevan osa kansalaisten arkeen kuuluvaa sääntelytaakkaa.

Vapaaehtoistoiminnasta ja sen sääntelystä on useita kotimaisia ja kansainvälisiä raportteja (ks. Kuokkanen alaluvussa 2.1). Vaikka näkökulma on sääntelyssä, sääntelytaakan käsitettä ei tässä keskustelussa juuri käytetä. Kansainvälisessä keskustelussa järjestöistä tai kolmannesta sektorista puhutaan kuitenkin satunnaisesti esimerkiksi hallinnollisesta taakasta (*administrative burden*), noudattamiskustannuksista (*compliance costs*) tai paperityöstä (*paperwork*). Angloamerikkalaisessa keskustelussa yleisesti käytetty käsite on *red tape*, jolla tarkoitetaan lähinnä turhaa tai kuormittavaa paperityötä tai byrokratiaa. (McGregor-Lowndes & Ryan 2009.) Myös yksittäisten kansalaisten asiointiprosesseihin viitataan satunnaisesti hallinnollisena taakana tai *red tape* -käsitteen kautta (ks. esim. OECD 2010, 11; OECD 2012a, 2). Esimerkiksi OECD:n vuonna 2012 tuottamassa raportissa (OECD 2012a) viitataan kansalaisten kohtaamaan ”tarpeettomaan” paperityöhön ja muodollisuuksiin, jotka kohdistuvat heihin hallinnon taholta (ks. myös OECD 2010, 11). Raportin mukaan ”kansalaiset joutuvat asioimaan julkisen

hallinnon kanssa päivittäin aina henkilöllisyystodistuksen ja passin hankkimisesta lapsen ilmoittamiseen julkiseen kouluun, sosiaaliturvan hakemisesta avioliiton rekisteröintiin tai osoitteenmuutoksesta ilmoittamiseen. Nämä hallinnolliset prosessit voivat tuottaa raskaan ajallisen taakan kansalaisille ja olla ärsyttäviä, kun kansalaisia pyydetään esimerkiksi antamaan samat tiedot useaan kertaan.” (OECD 2012a, 2, oma käännös.)

Tämän luvun lähtökohtana on hahmottaa yleisellä tasolla kansalaisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa sekä arvioida käsitteen hyödyllisyyttä ja rajoitteita, kun sitä sovelletaan kansalaisten kollektiiviseen toimintaan (kansalais- ja vapaaehtoistoiminta sekä tässä analyysissä rajallisesti myös järjestöt) ja yksittäisten kansalaisten kohtaamiin asiointiprosesseihin. Tavoitteena on ottaa laaja näkökulma sääntelytaakkaan ja käydä läpi myös sellaista kirjallisuutta ja muuta aineistoa, jossa ei suoraan viitata sääntelytaakan käsitteeseen tai yllä mainittuihin rinnakkaisiin käsitteisiin. Analyysin taustalla on ajatus siitä, että sääntelystä on hyötyä kansalaisille esimerkiksi tiettyjen oikeuksien, etuuksien, palveluiden tai hyvän elinympäristön turvaamisessa, kansalais- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaympäristön määrittämisessä ja erilaisten riskien hallinnassa. Samaan aikaan tietyt sääntelyyn, sen toimeenpanoon tai viranomaisasiointiin liittyvät prosessit voivat olla kuitenkin kuormittavia joko yksittäisten ihmisten tai kansalaisten kollektiivisen toiminnan näkökulmasta.

Aineistona käytetään kansainvälistä ja kotimaista tutkimuskirjallisuutta ja hallinnollisia raportteja ja verkkosivuja, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutissa 19.4.2017 järjestetyn työpajan tuloksia kansalaistoiminnasta, sääntelystä ja viranomaisasioinnista, Suomi24-keskustelupalstalla käytyä keskustelua viranomaisasioinnista sekä hallituksen esityksiä vuosilta 2013 ja 2017. Alaluvussa 5.2 käydään läpi kansalais- ja vapaaehtoistoimintaa, alaluvussa 5.3 yksittäisten kansalaisten kohtaamia asiointiprosesseja ja alaluvussa 5.4 hallituksen esityksiä.

5.2 Kansalais- ja vapaaehtoistoiminta ja sääntely

Kanerva Kuokkanen

Aiemmat selvitykset ja tutkimukset aiheesta

Vapaaehtoistoimintaan liittyviä käsitteitä, joista useilla on myös juridinen status, on eritelty muun muassa Kilpailu- ja kuluttajaviraston raportissa vapaaehtoistoiminnan mahdollisuuksista ja esteistä (Valliluoto 2014). Raportin mukaan *vapaaehtoistyö tai -toiminta* määritellään palkattomaksi ja vapaaehtoiseksi toiminnaksi, joka yleensä hyödyttää lähimpään perhepiiriin kuulumatonta kolmatta osapuolta. Tähän läheisesti liittyviä käsitteitä ovat esimerkiksi *talkootyö* ja *naapurapu*. Yhdistykset (joiden sääntelyä sekä organisoitumisen ja rahoituksen edellytyksiä käsitellään tässä raportissa vain lyhyesti) toimivat usein vapaaehtoistoiminnan kanavina. *Kolmannen sektorin* käsite on perinteisesti kattanut järjestöt, mutta siihen on rajauksista riippuen luettu esimerkiksi säätiöiden, seurakuntien sekä erilaisten vertaistuki- ja oma-apuryhmien toimintaa (esim. Helander 2002, 55–62). Viime aikoina erityisesti sosiaalisen median kautta on syntynyt yhä enemmän sellaisia *vapaamuotoisia ryhmiä ja verkostoja*, jotka eivät ole yhdistysmuotoisia (ks. esim. Kaupunkiaktivismi-hankkeen verkkosivu Aktivismeja).

Kansalaistoiminnan ja markkinoiden rajapinnalla on syntynyt usein *jakamistaloudeksi* kutsuttua toimintaa, jolla viitataan ”yhteiseen tai yhteisölliseen kuluttamiseen, käyttöön ja tuotantoon” (Lahti & Selosmaa 2013, 13). Esimerkkejä tällaisesta toiminnasta alun perin yksityishenkilöiden kotien tai huoneiden tilapäiseen vuokraamiseen kehitetyn Airbnb, maksulliset kimpapakyydit, verkossa jaetut hyödykkeet tai vertaislainat. Valliluodon (2014) mukaan aikapankkien tapaisten vaihtopiirien kohdalla, joissa vaihdetaan työsuorituksia ilman rahaa (vaihdon välineenä voi kuitenkin olla tietty sovittu yksikkö kuten ”tovi”), puhutaan *vaihto- tai vastavuoroisuustyöstä*. Vapaaehtoistoiminnassa sovelletaan usein myös *yleishyödyllisyyden* käsitettä, joka on määritelty eri asiayhteyksissä hieman eri tavalla. Sillä tarkoitetaan yhteisvastuullista ja kaikille avointa, jotakuta tai jotakin (mutta laajemmin kuin yksittäisiä henkilöitä) hyödyttävää, yhdistyksen sääntöjen mukaisiin päämääriin perustuvaa, ei voittoa tavoittelevaa toimintaa. Käsite eroaa samantyyppisestä *aatteellisuuden* käsitteestä muun muassa siten, että aatteellisuus on yhdistyksen rekisteröinnin edellytys. (Valliluoto 2014.)

Kilpailu- ja kuluttajaviraston raportin (Valliluoto 2014) mukaan vapaaehtoistoiminnan sääntely-ympäristöä määrittävät muun muassa perustuslain turvaama yhdistymisvapaus sekä yhdistyslaki. Vapaaehtoistoimintaa koordinoiviin järjestöihin vaikuttavat esimerkiksi arpajaislaki, valtiontukilainsäädäntö, kirjanpitolaki ja eri verosäännökset, järjestöjen oman toimialan erityislainsäädäntö ja palvelutoiminnan osalta kilpailulainsäädäntö. Työsopimuslaki koskee yksittäistä vapaaehtoistojaa tilanteessa, jossa tämä rinnastuu palkkatyöntekijään, ja työttömän tekemään vapaaehtoistyöhön vaikuttaa työttömyysturvalaki. Myös esimerkiksi laki lasten kanssa toimivien vapaaehtoisten rikostaustan selvittämisestä vaikuttaa vapaaehtoiisiin. Kansalaisareena ry:n (2014) tekemän kartoituksen perusteella järjestöt ovat kokeneet hankaliksi tietyt verotukselliset kysymykset (vapaaehtoisten kulukorvausten verovapaus sekä epäselvyydet verovapaissa kiittämisen ja kannustamisen tavoissa ja aterioiden tarjoamisessa), varainhankintaan liittyvän lainsäädännön, lupamenettelyt ja hygieniasäännökset sekä erilaiset hallinnolliset ja vapaaehtoisen asemaan liittyvät esteet (toiminnan rahoitus ja koordinointi, vapaaehtoistyön tekeminen työttömänä, vastuu ja riskienhallinta, vapaaehtois- ja palkkatyön rajapinta sekä fyysiset esteet kuten kunnallisten tilojen käyttömahdollisuudet).

Eri EU-maiden vapaaehtoistoimintaa koskeva lainsäädäntö liittyy esimerkiksi vapaaehtoistoiminnan määrittelyyn tai yksittäisen vapaaehtoisen asemaan (kuten työlainsäädäntöön, työttömyyteen, rikostaustan selvittämiseen tai vakuutuksiin). Eri maissa vapaaehtoistoiminnan rahoitus ja siihen kannustaminen (esimerkiksi kulukorvaukset) on myös järjestetty eri tavalla. Vapaaehtoistoimintaan voi kohdistua myös itsesääntelyä, ja jossain maissa vapaaehtoistoiminnan sääntelemättä jättäminen on ollut tietoinen valinta. (Valliluoto 2014.) *Policy Agenda of Volunteering in Europe* -raportti (EYI 2011 Alliance 2011) käsittelee vapaaehtoistoiminnan sääntelyä EU-tasolla. Raportissa suositellaan yhteisen eurooppalaisen viitekehyksen luomista vapaaehtoistoimintaa koskevaan lainsäädäntöön. Muita sääntelyyn liittyviä kysymyksiä ovat esimerkiksi vapaaehtoistoimintaan liittyvän kansainvälisen liikkuvuuden parantaminen viisumiprosesseja helpottamalla ja kansainvälisen vapaaehtoiskortin kehittäminen. Raportissa halutaan lisätä sosiaali- ja terveysalan vapaaehtoistoimintaa, nähdä vapaaehtoistoiminta resurssina kilpailutuksissa, kehittää vapaaehtoistojen vakuutuksia sekä estää sosiaali- ja työttömyysetuuksien menettäminen vapaaehtoistoiminnan vuoksi. Vapaaehtoisilta vaadittava rikosrekisteriote suositellaan rajattavaksi vain erityistapauksiin. Raportissa on myös useita ehdotuksia vapaaehtoistoiminnan verokohteluun liittyen.

Suomessa valtiovarainministeriö asetti 9.2.–30.10.2015 työryhmän selvittämään vapaaehtoistoimintaa koskevan lainsäädännön kehittämistarpeita ja ohjeistuksen täsmentämistä sekä ministeriöiden koordinoitavastuita vapaaehtoistoimintaa koskevassa lainvalmistelussa ja sen yleisten edellytysten luomisessa (valtiovarainministeriö 2015). Työryhmän raportissa todetaan, että monet vapaaehtoistyön esteiksi koetuista ongelmista johtuvat tiedon puutteesta enemmän kuin sääntelystä eikä vapaaehtoistyöllä ole selkeää vastuuministeriötä. Raportissa ehdotetaan verkkosivuston luomista, jonne kootaan vapaaehtoistoimintaa koskevat ohjeet. Raportissa myös esitetään oikeusministeriötä vapaaehtoistoiminnan koordinoinnin vastuuministeriöksi. Raportin mukaan nykyistä lainsäädäntöpohjaa, jonka mukaan vapaaehtoistyö on vastikkeetonta, ei tule muuttaa. Vapaaehtoistyötä koskevia vero-ohjeita tullaan kehittämään, sillä vapaaehtoistyön kulukorvausten ja aterioiden verovapaudesta ja sallituista kiittämisestä ja kannustamisen tavoista on ollut epätietoisuutta, ja säätiöiden ja yhdistysten verokohtelua selvitetään. Raportin mukaan aikapankeissa erityisten maksuyskikköjen käyttö tekee siitä veronalaista toimintaa.

Valtiovarainministeriön (2015) koordinoiman työryhmän raportin mukaan ohjeistusta vapaaehtoistyön tekemisestä työttömyyden aikana parannetaan tulkintojen epäselvyyden takia, mutta muutoksia lainsäädäntöön ei tarvita. Ohjeet tarvittavista vakuutuksista, vastuista ja tietosuojakysymyksistä kootaan vapaaehtoistyöntekijöille suunnatulle sivustolle. Vapaaehtoisten asemaa ja vastuuta terveyspalveluiden tuotannossa ja terveyteen liittyvissä tehtävissä tullaan selkeyttämään. Raportissa esitetään yhteisen hakujärjestelmän luomista tai jonkin jo käytössä olevan järjestelmän laajentamista kaikkiin valtionavustusten haku- ja valvontaprosesseihin. Myös tapahtumanjärjestäjien lupa- ja ilmoitusmenettelyjä helpotetaan kokoamalla sekä valtion viranomaisten että kuntien tapahtuman järjestämiseen liittyvät lupa-asiat yhteen portaaliin. Raportin mukaan tiedotusta hygieniapassin vaatimuksista lisätään. Myös järjestysmieskortin vaatimuksesta pienissä tilaisuuksista halutaan luopua, rahankeräyslain uudistusta jatketaan ja arpajaislain uudistustarvetta selvitetään. Raportissa korostetaan myös aktiivisen kansalaisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttamisen opetusta osana koulujen opetussuunnitelmaa. (Valtiovarainministeriö 2015.)

Kansalaistoiminnan sääntelyä sivuaa myös opetus- ja kulttuuriministeriön selvitys (2015), joka koskee kulttuuritapahtumien sääntelyä. Tätä sääntelyä raportissa ehdotetaan kevennettäväksi. Selvityksessä esitetään, että tapahtumien järjestämisessä olisi olennaista erottaa pienet ja suuret tapahtumat toisistaan ja siirtyä ennakkokontrollista enemmän jälkikäteisvalvonnan suuntaan (ks. myös OKM:n *norminpurkutalkoot tapahtuma-aktivismiin helpottamiseksi*).

Säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän kansalaisyhteiskuntaan ja vapaaehtoistoimintaan liittyvän alatyöryhmän työskentely on rakentunut aikaisempia raportteja varten tehdyn työn päälle. Alatyöryhmä keskittyi toiminnassaan pääasiassa verotukseen, työttömyysturvaan, tapahtumien turvallisuuteen, lupa- ja ilmoitusmenettelyihin, elintarvikehygieniaan ja valtionavustusjärjestelmään sekä sivusi rahankeräystä ja arpajaisia koskevia kysymyksiä. Alatyöryhmän toiminnan aikana meneillään olleet keskeiset lainsäädäntöuudistukset koskivat rahankeräyslain uudistamista ja valtionavustusjärjestelmien digitalisointia. Muuten alatyöryhmä ei tunnistanut laajempia tarpeita kansalaisyhteiskuntaan ja vapaaehtoistoimintaa koskeville lainsäädännöllisille muutoksille. Alatyöryhmän loppuraportin mukaan aiheeseen liittyvät ohjeistus ja menettelytavat koetaan kuitenkin paikoitellen epäselviksi ja haastaviksi erityisesti liittyen vapaaehtoistoiminnan verotukseen, työttömän osallistumiseen vapaaehtoistyöhön sekä lupa- ja ilmoitusmenettelyihin. Myös esimerkiksi julkisuudessa esillä ollut käsitys hygieniapassin tarpeesta kaikissa vapaaehtoistoimintaan liittyvissä tilaisuuksissa on liioiteltu. Alatyöryhmän loppuraportissa korostetaan, että ohjeistusta ja tiedotusta näistä aiheista lisätään. (Oikeusministeriö 2018.)

Alatyöryhmän toiminnan aikana yksi isoimmista avoimista kysymyksistä koski lupa- ja ilmoitusmenettelyjä. Alatyöryhmän kuulemat sidosryhmät toivoivat niitä koskevan sääntelyn ja toimeenpanon sujuvoittamista, kuten yhden luukun periaatetta, mahdollisuutta pitkäaikaisiin lupapäätöksiin toistuvissa tapahtumissa, viranomaisten harkintavallan lisäämistä ja päätöksenteon nopeuttamista sekä lupa- ja valvontamaksujen kartoittamista. Alatyöryhmän loppuraportissa tuodaan myös esiin, että oikeusministeriö on ottanut vastuun vapaaehtoistyön koordinoinnista valtioneuvostotasolla. Se on myös luonut vapaaehtoistyötä koskevan tukisivuston sekä palveluoppaan Suomi.fi-palveluun yhdessä väestörekisterikeskuksen kanssa.³¹ (Oikeusministeriö 2018.)

Kuten alussa todettiin, kansalaisyhteiskunnan kenttä on laaja, ja vapaaehtoistoiminta (joka voi olla joko järjestöjen koordinoimaa tai niistä erillistä) kattaa siitä vain yhden osan. Järjestöihin kohdistuvaa sääntelytaakkaa on sivuttu akateemisessa tutkimuksessa myös muista näkökulmista. Kansainvälisessä kirjallisuudessa McGregor-Lowndes ja Ryan (2009) korostavat rahoituksen hakuun (esimerkiksi erityyppiset hankkeet) ja informointi- ja raportointivelvoitteisiin (liittyen esimerkiksi palveluiden tuotantoon ja rahoituksen käyttöön) sekä jossain määrin myös verotukseen liittyviä noudattamiskustannuksia, kuormitusta ja paperityötä. Tutkimuksen perusteella pieniin järjestöihin kohdistuu isompi sääntelytaakka kuin isoihin, koska jälkimmäisillä on muun muassa enemmän ammattihenkilökuntaa ja paremmat tietotekniset valmiudet. Eri alojen järjestöistä erityisesti sosiaali- ja terveysalan järjestöt nousivat esiin analyysissa. Myös rahoitustahojen moninaisuus lisäsi taakkaa, koska haku- ja raportointimenettelyt eri rahoittajille vaihtelivat.

Suomalaisessa tutkimuksessa Riitta Särkelä (2016) käsittelee sosiaali- ja terveysjärjestöjen sääntely-ympäristön muutosta erityisesti koskien järjestöjen palveluntuotantoa. Tutkimuksen perusteella sääntelyn tai sen tulkintojen muutokset ovat murrosvaiheissa tuottaneet hyvin raskastakin taakkaa järjestöille ja jopa aiheuttaneet uhkan niiden toimintaedellytyksille. Usein tällöin on ollut kyse palveluiden tuotantoon, verotukseen ja kilpailutukseen liittyvästä keskeisestä sääntelystä ja sen tulkinnoista (esimerkiksi yleishyödyllisyyden käsite ja hankintalaki), joihin myös Euroopan unionin kilpailulainsäädäntö on vaikuttanut. Järjestöt ovat kokeneet ongelmallisiksi sääntelyn muutosten ennakkoinnin, muutoksen nopeuden ja rajuuden sekä esimerkiksi verotuskysymysten hallinnan. Myös järjestöjen rinnastaminen yritystoimintaan, yhteisten pelisääntöjen ja informaation puutteellisuus ja esimerkiksi kilpailutusten vaatima asiantuntemus on koettu hankaliksi. Muutostilanteissa järjestöt ovat joutuneet usein palkkaamaan ulkopuolista

³¹ Ks. <http://www.demokratia.fi/tietotori/vapaaehtoistylo/> ja <https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-velvollisuudet/perusoikeudet-ja-vaikuttaminen>

asiantuntija-apua ja hakemaan tukea keskusjärjestöiltä. (Mt., 262–264, 301–303.) Toisaalla esimerkiksi Marko Nousiainen (2011) on nostanut tutkimuksessaan esiin hanketoimintaan liittyvän byrokratian erityisesti EU-hankkeissa (ks. myös Kuokkanen & Vihinen 2009).

Kansalaistyöpajan tulokset

Kansalaistoimintaan, sääntelyyn ja viranomaisasiointiin liittyvä työpaja järjestettiin Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutissa 19.4.2017, ja siihen osallistui yhteensä yhdeksän tutkijaa, virkamiestä tai kolmannen sektorin organisaation edustajaa. Nämä olivat toiminnanjohtaja Anitta Raitanen Kansalaisareena ry:stä, Kaupunkiaktivismi-hankkeen johtaja ja vastuullinen tutkija Pasi Mäenpää Helsingin yliopistosta sekä hankkeessa toimiva tutkijatohtori Maija Faehnle Suomen ympäristökeskuksesta ja Helsingin yliopistosta, yliopistonlehtori Minna Kaarakainen Kuluttajatutkimuskeskuksesta (Helsingin yliopistosta), professori Pauli Rautiainen Itä-Suomen yliopistosta sekä asiantuntija Liisa Männistö ja suunnittelija Laura Rinne oikeusministeriöstä. Tämän lisäksi tohtorikoulutettavat Jenna Päläs ja Mirva Salminen Lapin yliopistosta osallistuivat työpajaan Skype-yhteyden kautta. Eroon turhasta sääntelystä – sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen -tutkimushankkeesta mukana olivat tutkijatohtori Kanerva Kuokkanen (Krimo, HY), joka veti työpajan keskustelua, sekä tutkimusjohtaja Kati Rantala (Krimo, HY), emeritusprofessori Jyrki Tala (Krimo/ HY) ja professori Pertti Ahonen (HY/ Frisky & Anjoy Oy).

Työpajan keskustelut litteroitiin, ja litteroidun aineiston analyysissä nostettiin esiin keskusteluissa esillä olleet teemat. Teemoittelu noudattaa pitkälti sitä järjestystä, jossa työpajan keskusteluja käytiin. Mikäli keskustelu polveili eri aiheiden välillä tai tiettyyn aiheeseen palattiin keskustelun myöhemmässä vaiheessa uudelleen, tätä koskeva keskustelu on sijoitettu aiheita koskevan teemaan yhteyteen. Nämä teemat on esitetty alla. Kyse on työpajan osallistujien näkemyksistä aiheeseen myös sellaisissa kohdissa, joissa sitä ei ole erikseen mainittu.

Vapaaehtoistoiminnan käsite ja rajanvedot: Työpajan perusteella nykyinen vapaaehtoistoiminnan käsite ei tavoita uuden kansalaistoiminnan kenttää. Vapaaehtoistoiminnan kapeat määritelmät viranomaisten taholta voivat jättää ulkopuolelle olennaista asiantuntemusta, toimijoita ja uudentyyppistä kansalaisosallistumista. Vapaaehtoistoiminnan käsite on ristiriidassa nykyisten käytäntöjen kanssa myös silloin, kun lähestytään liiketaloudellista toimintaa. Vapaaehtoistoiminnan määritelmään ei yleensä kuulu palveluiden ja tavaroiden vaihto, vaan se on määritelty yhteisön hyväksi tehtäväksi palkattomaksi työksi, joka ei kata omaistyötä. Jossain tilanteissa naapuriavun käsitettä joudutaan soveltamaan tilanteisiin, joissa toisilleen tuntemattomat veritaiset verkossa käyvät jonkin alustan varassa keskenään palvelujen tai tavaran vaihtoa.

Sääntely ja viranomaiskulttuuri: Keskustelussa käytiin läpi sitä, mikä palautuu sääntelyyn ja mikä sen toimeenpanoon tai viranomaiskulttuuriin. Samanlaisia havaintoja on myös käsitelty valtiovarainministeriön (2015) raportissa. Moni asia ei riipu normeista vaan myös normeja koskevista käsityksistä ja byrokratian pelosta, joihin voi vaikuttaa esimerkiksi viranomaisten tiedottamisella. Myös viranomaisten toiminta- tai hallintakulttuuri sekä asiantuntijaharkinta ovat osa toimeenpanoa. Viranomaisjohtoista asiantuntijuutta on kuitenkin alettu haastaa eri tahoilta.

Vapaaehtoisten palkitseminen, työttömien vapaaehtoistyö ja lupamenettelyt: Työpajassa käsiteltiin usein vapaaehtoistyön ja kansalaistoiminnan yhteydessä esillä olleita teemoja eli vapaaehtoistojen palkitsemista ja sen verotusta, vapaaehtoistyön tekemistä työttömänä sekä lupaprosesseja (ks. myös valtiovarainministeriö 2015). Vaikka näihin asioihin on yritetty puuttua, ne aiheuttavat keskustelujen mukaan edelleen epäselvyyttä ja myös vääriä tulkintoja. Työpajassa tuotiin esiin, että vapaaehtoisten palkitsemisessa ja työttömien vapaaehtoistyössä

kyse on usein viranomaisten tulkinnoista ja mahdollisesti myös kansalaistoimijoiden käsityksistä pikemminkin kuin sääntelystä. Erityisesti tapahtumajärjestämisessä haasteena on, että lupa- ja ilmoitusmenettelyjä on monta eikä toimintamalli ole selkeä. Keskustelun perusteella lupien ja ilmoitusten lukumäärien käyttäminen yleisellä tasolla sääntelytaakan ”mittarina” perustuu kuitenkin osittain väärinymmärrykseen, sillä tarvittavat luvat riippuvat jokaisen tapahtuman yksittäisistä piirteistä. Näiden takana taas on arvio kulloisenkin tapahtuman riskienhallinnasta. Yksi vaihtoehto lupamenettelyihin olisi esimerkiksi Helsingin kaupungin tällä hetkellä edistämä yhden luukun periaate, jolloin tarvittavat luvat ja hakumenettelyt löytyvät yhdestä paikasta. Osallistujat näkivät omavalvonnan periaatteessa hyvänä asiana, joka kuitenkin voi aiheuttaa toimijoille ongelmia riskienhallinnan kannalta.

Vakiintuneiden toimijoiden ”luoviminen sääntelyviidakossa”: Työpajan perusteella kansalaistoimijat ja osin virkamiehetkin ovat kehittäneet uusia tapoja ”luovia sääntelyviidakossa”. Esimerkiksi REKO-renkaat ovat tuottajien ja kuluttajien yhdessä perustamia lähiruoan kauppaa käyviä verkostoja, joissa tilaukset tapahtuvat Facebookin kautta ja tilattuja tuotteita jaetaan tietyssä ennalta sovitussa paikassa. Tämä toimintatapa jää jossain määrin torikaupan sääntelyn, hygieniasäännösten ja ammattiliikennetoiminnankin ulkopuolelle. Kansalaistoimijoiden osaamisen karttuessa he pystyvät yhdessä viranomaisten kanssa löytämään tavan soveltaa sellaisia säännöksiä, että tietyn asian tai tapahtuman järjestäminen onnistuu. Tällaisessa viranomais-toiminnassa on kuitenkin hyvä miettiä tilannekohtaisuuden ja asiakkaiden yhdenvertaisen kohtelun välistä suhdetta. Osasta uuden kansalaistoiminnan malleista voi myös kehittyä liiketaloudellista toimintaa. Tällöin liu’utaan kuitenkin perinteisten vapaaehtois- ja kansalaistoiminnan käsitteiden ulkopuolelle.

Kansalaisyhteiskunnan toimijat ja intressien moninaisuus: Työpajassa tuli esiin, että eri kansalaisyhteiskunnan toimijoilla voi olla erilaiset intressit suhteessa sääntelyyn. Esimerkki intressiristiriidoista on rahankeräyslain uudistus, jossa uudet, omaehtoiset toimijat ja pienet järjestöt ovat kannattaneet liberaalia, toimijoiden omaan ilmoitukseen perustuvaa mallia ja isot perinteiset keräysjärjestöt rahankeräyslakia vanhassa muodossaan. Myös lupaprosessien kohdalla toimijoilla on erilaiset intressit: Osa toimijoista haluaa hallita riskin mahdollisimman hyvin etukäteen esimerkiksi vakuutusjärjestelyjen takia. Uudet kevyemmän toimintamallin mukaan toimivat tahot taas vierastavat raskaita prosesseja, ja heille saattaa sopia paremmin malli, jossa viranomais hoitaa lupa-asiat paikan päällä.

Joustavuus vastaan yhdenvertaisuus: Työpajan osallistujat toivoivat viranomais-toimintaan toimijoiden erityispiirteiden ja kontekstin huomioimista sekä päätöksenteon joustavuutta. Keskustelussa nostettiin esiin käsite ”hyvä sormien läpi katsominen”, jossa osataan hahmottaa ta-pauskohtaisuus ja konteksti. Joustavuus, kontekstuaalisuus ja viranomaisten harkintavalta voivat kuitenkin yhdenvertaisuuden ja oikeusvarmuuden näkökulmasta tarkoittaa, ettei eri toimijoita kohdella samalla tavalla. Pitkälle viedyn harkintavallan voi nähdä riskinä oikeusvaltion perinteen näkökulmasta, ja se voi tuottaa epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia. Rajanvedot ”hyvässä” ja ”huonossa” sormien läpi katsomisessa voivat olla hankalia. Keskustelussa mainittiin positiivinen diskriminaatio, jossa panostetaan enemmän huonommasta asemasta lähteviin toimijoihin tai esimerkiksi tiettyjen kriteerien perusteella määriteltyihin kaupunginosiin, sekä responsiivinen regulaatio, jonka mukaan viranomais käyttää ensin lievempiä keinoja, joiden avulla asiat pyritään korjaamaan, ennen raskaampiin toimenpiteisiin siirtymistä.

Norminpurku ja kansalaistoiminta: Keskustelussa tuotiin esiin, vastaako sääntely todellisuutta vai sovelletaanko esimerkiksi uudenlaisiin jakamistalouden verkko- ja palvelualustoihin vanhaa, niihin huonosti sopivaa sääntelyä. Viranomais-toiminnan roolin muutos voi tarkoittaa myös vastuun siirtoa. Tällä hetkellä ollaan menossa enemmän kohti kaupallisia suhteita, mikä tarkoittaa lisääntyntä vapautta, mutta myös vastuuta. Muuttuneessa tilanteessa olisi olennaista miettiä suojamekanismien ja riskienhallinnan merkitystä. Aktiivisen kansalaisuuden käsite lisää

välinputoamisen riskiä. Toisaalta kansalaistoimijoille viranomaislupien puuttuminen voi aiheuttaa ongelmia vakuutuksien kannalta. On myös olennaista, keitä varten sääntelyä puretaan ja onko kyse esimerkiksi elinkeinotoiminnan ja vapaaehtoistoiminnan rajojen häivyttämisestä. Keskustelun perusteella hallinnon ja viranomaistoiminnan olisi hyvä olla enemmän kommunikatiivisuhteessa kuin yksisuuntaisessa valtasuhteessa kansalaisyhteiskuntaan ja myös normien soveltamisen kohteiden olisi tärkeä olla norminpurkua koskevassa tiedonmuodostuksessa mukana. Työpajassa käytiin myös yleistä keskustelua norminpurusta ja painotettiin, että lainsäädännöstä on hyötyä ja sitä tarvitaan esimerkiksi heikommassa asemassa olevien ryhmien suojelemiseksi.

Tulevaisuuden kehitys: Tulevaisuuden kehityksessä näkyy työpajan osallistujien mukaan muun muassa jakamistalouden kehittyminen sekä kansalaisten kesken että osana uudenlaista yritystoimintaa. Samaan aikaan kansalaistoiminta moninaistuu ja järjestötoiminnan lisäksi esiin nousee vapaamuotoisia sosiaalisen median ryhmiä. Keskustelussa tuotiin esiin myös sellainen kansalaistoiminta, joka ”karkaa järjestäjiensä käsistä”, kuten positiivisina esimerkkeinä Ravintolapäivän tai Siivouspäivän ja negatiivisempina Kaljakellunnan tyypiset tapahtumat. Vaikka tällaisella toiminnalla on tietyt käynnistäjät, eivät uudet toiminnan piiriin tulleet tahot välttämättä asioi viranomaisten kanssa. Kansalaiset ovat myös valmiita haastamaan viranomaisia pidemmälle kuin ennen esimerkiksi toimintatapojensa tai paikallisen tietonsa kautta. Tällöin voi olla, että kansalaistoimintaan kohdistetaan järeämpiä viranomaiskeinoja kuin aikaisemmin. Yleisesti voidaan sanoa, että vaikka viranomaisvalvontaa on monin paikoin lievennetty, myös vastakaista kehitystä on: esimerkiksi kansainvälisen terrorismin lisääntymisen jälkeen tapahtumajärjestäjiltä vaaditaan aiempaa tarkempia pelastussuunnitelmia.

Johtopäätökset

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutissa järjestetyn työpajan teemat noudattivat pitkälti aiemmissa hallinnollisissa raporteissa olleita aiheita. Yleisesti voidaan sanoa, että kansalais- ja vapaaehtoistoimintaan liittyvissä ongelmissa usein on kyse toimeenpanosta, viranomaisohjeistuksesta ja tiedottamisesta sekä kansalaistoimijoiden sääntelyyn liittyvistä käsityksistä pikemminkin kuin varsinaisesta sääntelystä. Sekä työpajassa että raporteissa nousivat esiin tietyt vapaaehtoisten palkitsemiseen, työttömyyteen ja lupa-asioihin liittyvät epäselvyydet, vaikka näiden sääntely on pääsääntöisesti koettu viranomaisten taholta riittävän selkeäksi. Sääntelyn sujuvoittamishankkeen yhteydessä onkin todettu, että ohjeistusta ja tiedotusta aiheesta on edelleen varaa parantaa. Isoimmat kysymykset, joissa saattaa olla tarvetta myös sääntelyn muutoksille, koskevat lupa- ja ilmoitusmenettelyjä.

Työpajassa nousivat myös esiin sääntelyn tulkinnat ja mahdolliset kansalaistoiminnan uusiin muotoihin liittyvät sääntelytarpeet. Vakiintuneet kansalaistoimijat kehittävät tapoja ”luovia sääntelyviidakossa”, ja myös viranomaiset saattavat pyrkiä kehittämään ratkaisuja säännösten soveltamiseen tai kiertämiseen. Osasy tähän voi olla, että sääntely tulee usein yhteiskunnallisen muutoksen jäljessä, mikä edellyttää olemassa olevan sääntelyn soveltamista vastaamaan muuttunutta tilannetta. Työpajan perusteella sääntelyn ja sen toimeenpanon joustavuuteen ja tulkinnanvaraisuuteen liittyy myös ongelmia esimerkiksi riskienhallinnan, toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun ja ”aktiivisen kansalaisuuden” välinputoajien näkökulmasta. Tämä ei koske pelkästään vapaaehtoistoimintaa vaan myös esimerkiksi yksittäisten kansalaisten asiointiprosesseja viranomaisten kanssa (ks. seuraava jakso 5.3).

Kansalaisyhteiskunnan ”kenttä” on hyvin moninainen. Esimerkiksi yhdistykset ovat erikokoisia, niillä on erilainen historiallinen tausta, ne toimivat erilaisilla työntekijä- ja vapaaehtoisresursseilla ja ne painottavat toiminnassaan eri tavalla muun muassa yhteiskunnallisia tavoitteita,

poliittista vaikuttamista, jäsenten osallistumista ja palveluntuotantoa. Yhdistysten rinnalle on noussut erityisesti sosiaalisen median myötä myös sellaisia toiminnan muotoja, jotka eivät organisoidu yhdistyksiksi. Samaan aikaan kansalaistoiminnan ja markkinoiden rajapinnalle on syntynyt uusia toimintatapoja, kuten erilaisia jakamistalouden muotoja. Riskinä on, että kapeat vapaaehtoistoiminnan tai -työn käsitteet jättävät huomioimatta osan kansalaisyhteiskunnan toiminnasta. Työpajan perusteella voidaankin sanoa, että sääntelyssä on tärkeää huomioida kansalaisyhteiskunnan moninaisuus.

5.3 Yksittäisten kansalaisten kohtaamat asiointiprosessit

Kanerva Kuokkanen ja Kati Rantala

Kansainväliset esimerkit kansalaisten asiointiprosesseista ja sääntelytaakasta

Kansalaisia, asiointiprosesseja ja sääntelytaakkaa tai sääntelyn sujuvoittamista (tai joitain sen rinnakkaiskäsitteitä, ks. alaluku 5.1) koskevia hallinnollisia raportteja on useasta maasta. Alla oleva luettelo ei ole kattava. Tavoitteena on antaa yleiskuva siitä, kuinka aihetta on lähestytty eri maissa sekä OECD:n kaltaisen kansainvälisen organisaation selvityksissä.

OECD

OECD:llä on ollut aktiivinen rooli kansainvälisessä keskustelussa sääntelytaakasta ja sen vähentämisestä, mikä koskee myös kansalaisten kokemaa hallinnollista taakkaa tai sääntelytaakkaa. Vuonna 2012 julkaistussa raportissa (OECD 2012a) luetellaan eri maissa tehtyjä toimenpiteitä kansalaisiin kohdistuvan hallinnollisen taakan vähentämiseksi. Painopiste on erilaisissa numeraalisissa tavoitteissa (esimerkiksi tietty prosentti sääntelystä), laskennallisissa menetelmissä (esimerkiksi standardikustannusmalli), digitalisaatiossa, hallinnollisissa ohjelmissa ja yhteistyömuodoissa sekä kansalaisten osallistamisessa. Raportti käsittelee kuitenkin hyvin yleisellä tasolla kansalaisten hallinnolliseen taakkaan vaikuttavia tekijöitä.

Vuonna 2012 julkaistussa toisessa raportissa (OECD 2012b) näkökulma on laajempi. Raportti käsittelee muun muassa sitä, miksi kyselytutkimusten vastauksiin kansalaisten kokemasta sääntelytaakasta ei voi luottaa. Sääntelytaakan kokemuksen taustalla voi olla esimerkiksi tunne vaivasta tai ärsytyksestä, joka on isompi kuin rahassa tai ajassa mitattavat kustannukset. Myös julkisen hallinnon asiointiprosesseissa palvelun laatu, mahdollinen kapulakielisyys, sääntelyn jatkuvat muutokset, tiedon puute sääntelyn hyödyistä, aiheesta tehtävä uutisointi ja tiedotus sekä mahdollisten positiivisten uudistusten hidas näkyminen voivat vaikuttaa kansalaisten kokemuksiin. Pienituloisemmilla alueilla asuvat ihmiset kokevat sääntelyn yleensä negatiivisemmin kuin varakkaammilla alueilla asuvat. Myös yrittäjien näkökulma on keskimäärin negatiivisempi kuin muiden kansalaisten. Taustalla voi olla myös erilaisia hallintoon ja julkiseen sektoriin liittyviä mielipiteitä, arvoja ja odotuksia sekä poliittisia mielipiteitä. Raportissa suositellaan aktiivista tiedotusta ja vuorovaikutusta sidosryhmien kanssa sääntelyyn ja sen uudistuksiin liittyen.

Vuonna 2016 OECD:n sarjassa julkaistu työpäpaperi (Lind & Arndt 2016) käsittelee reiluuden kokemuksia kansalaisten ja hallinnon välisessä vuorovaikutuksessa. Mikäli kansalaiset kokevat tulevansa oikeudenmukaisesti kohdelluiksi hallinnon taholta, he hyväksyvät todennäköisemmin sääntelyn ja tehdyt päätökset, kokevat olevansa osallisia yhteiskunnassa ja luottavat hallintoon. Kansalaisille olennaista on, että heidän sanomisillaan on merkitystä, he kokevat tulevansa kunnioitetuiksi, he saavat perustelut annetuille päätöksille ja asiointiprosessit ovat tasapuolisia eri toimijoille. Hallinnon sisällä tähän voidaan vaikuttaa asiointiprosessien suunnittelulla ja hallinnon edustajien koulutuksella.

Alankomaat

Alankomaissa kansalaisiin kohdistuvan hallinnollisen taakan vähentäminen on ollut esillä jo vuonna 2003, jolloin yrityksiin käytetty standardikustannusmalli haluttiin ulottaa myös kansalaisiin ja kansalaisten hallinnollista taakkaa vähentää (ks. OECD 2007). ”Keskivertokansalaisen”

sijaan huomio oli ihmisryhmissä, joiden arkeen kuuluu usein raskaita asiointiprosesseja, eli pitkäaikaissairaissa ja vammaisissa, ikäihmisissä ja sosiaalietuuksien saajissa. Erikseen arvioitiin myös järjestöjä. Hallinnollista taakkaa arvioitiin ennen kaikkea suhteessa näihin ryhmiin. Siitä laskettiin tietyt euro- ja tuntimäärät, joita ei kuitenkaan suhteutettu hallinnollista taakkaa kokevien ihmisten määrään. Taakkaa yritettiin myös arvioida lakikohtaisesti, jolloin eniten taakkaa aiheuttaviksi nousivat laajoja ihmisryhmiä koskevat lait: tuloverolaki, siviilikoodi ja tieliikennelaki. Ministeriöistä eniten hallinnollista taakkaa kansalaisille tuotti luonnollisesti se, jonka toimialaan kuului eniten kansalaisten arkeen vaikuttavia asiointiprosesseja eli sosiaali- ja työelämysministeriö. Selvityksen mukaan suurin taakan kokemus oli niillä ryhmillä, joita koski suurin määrä lakeja ja säännöksiä tai jotka kokivat joko fyysisistä tai taloudellisista syistä hallinnollisten velvoitteiden täyttämisen vaikeaksi.

Vuonna 2006 julkaistussa hallinnollisen taakan purkamista arvioivassa raportissa tehtiin seuraavat johtopäätökset kansalaisiin ja hallinnolliseen taakkaan liittyen (ks. OECD 2007, 45):

1. Kansalaisiin kohdistuvan hallinnollisen taakan tarkastelun tulee lähteä kansalaisen näkökulmasta, ei olemassa olevien lakien tai organisaatioiden rakenteiden pohjalta.
2. Kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien tulee olla läpinäkyviä.
3. Kansalaisiin kohdistuvan tilivelvollisuuden (tarkastus ja valvonta) tulee olla tasapainossa sen oikeutettavuuden kanssa.
4. Sähköisen asioinnin mahdollisuuksia tulee hyödyntää.

Sääntelytaakan arviointiin keskittyvän Actal-viranomaisen selvityksessä (Actal 2014) tarkastellaan erityisesti nuorisotyötä ja nuoriin kohdistuvia politiikkatoimia, pitkäaikaishoitoa ja työelämyspolitiikkaa, joita kaikkia on uudistettu viime vuosina. Selvityksen mukaan lainsäädännön ja politiikkatoimien muutokset, kuten Hollannin tapauksessa terveyspalveluiden uudistus, lisäävät ainakin siirtymävaiheessa kansalaisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa. Samoin yhteiskunnan tukiin liittyvät asiointiprosessit sisältävät runsaasti kansalaisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa – esimerkiksi Actalin selvittämällä aloilla erilaisia tukimuotoja oli 13 ja eri tapoja määritellä tuloja oli seitsemän. Selvityksen perusteella uudistukset hankaloittavat kansalaisten mahdollisuutta ennakoida omia tulojaan tai saada tietoa siitä, mihin tukiin he ovat oikeutettuja. Selvityksessä suositellaan järjestelmien yhdenmukaistamista ja yhtä tukienmaksupäivää.

Kanada

Kanadassa *Impact of Regulation on Canadian Individuals* -raportti (Cruz ym. 2014) pyrki kvantifioimaan ihmisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa. Raportissa viitataan vuonna 2014 toteutettuun kanadalaiseen kyselyyn, jonka mukaan rahallisesti ja ajallisesti kuormittavimpana toimenpiteenä pidettiin veroasioihin (esimerkiksi tuloverot, kiinteistöverot, myyntivoittoverot) liittyvää valmistelua, arkistointia ja maksamista. Toiseksi kuormittavimmaksi nostettiin viranomaisten myöntämien asiakirjojen (esimerkiksi passi, ajokortti, ajoneuvon rekisteröinti, terveystodistus, syntymä- tai kuolintodistus, sosiaaliturvatunnus) hakeminen tai uusiminen. Kolmantena listassa olivat rajamuodollisuudet (esimerkiksi jonottaminen, lomakkeiden täyttö, tullien maksu). Neljäntenä oli mainittu erilaisten etuuksien (muun muassa sosiaalietuudet) hakeminen, viidentenä erilaisten lupien hakemiset (esimerkiksi aidan rakentaminen, puun kaataminen asuinalueella, tilaisuuksien anniskeluluvat) ja kuutena muut. Kysymykseen siitä, lisääkö ”ylenpalttinen” (excessive) sääntely stressiä ihmisen omassa elämässä, vähän alle puolet (45 %) vastaajista oli vastannut myöntävästi. 39 % vastaajista oli kuitenkin päinvastaista mieltä ja 16 % ei osaa sanoa. Verrattuna yrittäjiin luvut olivat huomattavasti matalampia. Selvityksessä pyrittiin myös laskemaan sääntelyn noudattamisesta aiheutuvia kustannuksia tiettyihin palveluihin liittyvien maksujen perusteella.

Kanadalaisessa kyselyssä kansalaisilta tulleissa avovastauksissa korostettiin myös sääntelyn hyötyjä tai kerrottiin positiivisia kokemuksia hyvistä asiointiprosesseista (Cruz ym. 2014). Positiivisina asioina pidettiin asiakaspalvelun ystävällisyyttä, asiointin helppoutta ja usein myös verkkoasiointia. Negatiivisina asioina avovastauksissa mainittiin esimerkiksi jonotusajat ja asiakaspalvelijoiden vähyys, säännösten epäselvyys tavalliselle ihmiselle, lomakkeiden monimutkaisuus, saman tiedon vaatiminen moneen kertaan, huono informointi esimerkiksi käytettävien lomakkeiden vaihtumisesta, vaadittujen tietojen tai maksujen vanheneminen (esimerkiksi oleskelulupaprosessin venyessä), toimeentulotukipäätösten hitaat käsittelyajat tai eri viranomaisten huono keskinäinen kommunikaatio. Raportissa esitetään toimenpiteitä, joilla kansalaisiin kohdistuvaa kuormitusta on helpotettu. Esimerkiksi passinhankinnassa jonotusaikoja on onnistuttu lyhentämään yksinkertaistamalla prosesseja ja vaadittuja liitteitä. Erityisen vahvasti raportti nostaa esiin selkokiehisen ja riittävän informaation osana viranomaisten toimintaa. Muut suositukset liittyvät sääntelyn arviointiin, sääntelytaakan mittaamiseen, viranomaisten asiakaspalveluun sekä digitalisaatioon.

Ranska

Ranskassa on perinteisesti ollut vahva legalistinen kulttuuri, joka on johtanut siihen, että sääntelyä on ollut runsaasti moniin muihin maihin verrattuna. Tällä hetkellä käytössä olevan *One-in, one-out* -tyyppisen periaatteen mukaan uutta sääntelyä tuotettaessa pitää vastaavasti yksinkertaistaa olemassa olevaa sääntelyä myös niissä tilanteissa, jolloin sääntely tuottaa taakkaa ”suurelle yleisölle”, joka sisältää yksilöt ja järjestöt.

Kansalaisiin kohdistuvia asiointiprosesseja on arvioitu muun muassa julkisen hallinnon ”modernisointiin” keskittyvän sihteeristön (*Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique*) esitetyyppisessä julkaisussa. Julkaisun mukaan vuonna 2012 tehdyssä selvityksessä todettiin, että kaikkein raskain sääntelytaakka kohdistuu vammaisiin, jotka joutuvat hakemaan erityyppisiä tukia ja palveluita. Seuraavaksi eniten kuormittavat työttömyyteen ja vuokra-asumiseen liittyvät asiat. Viime vuosien aikana Ranskassa on esitetty useita joko yrityksiä tai kansalaisia koskevan sääntelyn yksinkertaistamiseen tähtääviä ”paketteja”. Näistä tehdään yleensä lyhyt julkaisu, johon kerätään tiedot uusimmista muutoksista. Kaikki muutokset on kerätty teemoittain sääntelyn yksinkertaistamisesta vastaavan ministeriön verkkosivuille. Sivuilla esitetään lyhyesti uudistusten sisältö ja niiden senhetkinen tilanne (valmistelussa/rajauksessa, kokeiltavana, levityksessä, toiminnassa). (*Simplification: L'administration se simplifie pour vous: Particuliers.*)

Hallinnon verkkosivuilla (*Simplification: L'administration se simplifie pour vous: Particuliers*) kansalaisiin kohdistuva sääntelytaakka ja sen purkamiseen kohdistuvat toimet on teemoiteltu elämäntilanteen tai -alueen perusteella. Näitä ovat esimerkiksi koulutus, adoptio, työnhaku, autoilu, rakentaminen, järjestötoiminta, lapsen syntymä, kuolema, demokratia ja kansalaisuus, verotus, sosiaalielätykset, asuminen, palveluiden laatu, muuttaminen ulkomailta Ranskaan, terveys, eläke, riita-asiat, vuorovaikutus hallinnon kanssa, henkilöllisyyspaperien hakeminen, vammaisuus, holhouksenalaisuus, nuoren itsenäistyminen tai kotitaloustyönantajana toimiminen. Käytännössä sääntelyn tai hallinnollisten prosessien ”yksinkertaistaminen” (*simplification*) ymmärretään erittäin laajasti oikeastaan miksi tahansa uudistukseksi, jolla kehitetään esimerkiksi asiakaspalvelua tai digitalisaatiota. Keskeisiä teemoja ovat verkkoasiointi, yhteiset tiedotus- tai asiointiportaalit, saman tiedon kysyminen vain kerran ja parempi tiedonvaihto viranomaisten kesken. Monissa asioissa (esimerkiksi sähköiseen asiointiin liittyen) tunnutaan olevan Suomea jäljessä.

Sääntelyn yksinkertaistamista Ranskassa arvioinut Conseil D'Etat (2016) on johtopäätöksissään suhteellisen kriittinen muun muassa sääntelytaakan arviointiin liittyvän ”numerouskonnon” yksinkertaistavien oletusten takia (ks. alaluku 2.1). Varsinainen kansalaisten tai järjestöjen asema on raportissa vain vähän esillä. Conseil D'Etat'n raportin jälkeen Ranskassa on kuitenkin tehty runsaasti uusia toimenpiteitä kansalaisiin kohdistuvan sääntelyn yksinkertaistamiseksi, joita ei mainita raportissa.

Viranomaisasiointi Suomessa: luvat, etuudet, palvelut, oikeudelliset prosessit

Suomessa on laadittu yleisiä, ”keskivertokansalaisille” suunnattuja kyselyjä ja selvityksiä kansalaisten kuormittaviksi kokemista sääntelyn osa-alueista (ks. tarkemmin jakso 2.1). Esimerkiksi Kunnallissalan kehittämissäätiön vuoden 2014 lopulla toteuttamassa kyselyssä mitattiin rajoittavaan sääntelyyn liittyviä asenteita. Esille nousevia teemoja olivat muun muassa alkoholijuomien saatavuus sekä kauppojen ja ravintoloiden väljemmät aukioloajat, joskin täysin sääntelemätön alkoholikauppa ei saanut juuri kannatusta. Etupäässä vastaukset keskittyivät remontointiin ja rakentamiseen liittyviin rajoituksiin. Otakantaa.fi -kyselyssä painottui muun muassa verotus, viranomaistoiminta ja byrokratia (Vuorela ym. 2015). Tällaiset yleiset kansalaiskyselyt saattavat jättää kuitenkin tiettyjä ryhmiä ja näiden kohtaamia prosesseja huomioimatta.

Alussa mainitun OECD:n määritelmän perusteella kansalaisiin kohdistuva sääntelytaakka tai hallinnollinen taakka määrittyy ennen kaikkea julkishallinnon asiointiprosessien kautta. Tässä alaluvussa käydään lyhyesti läpi kansalaisten ja viranomaisasiointin suhdetta seuraavilla elämäalueilla: lupa- ja ilmoitusasiat, etuudet ja palvelut sekä muutoksenhaku, valitukset ja oikeudelliset prosessit.

Aineistona käytetään paitsi kirjallisuutta myös Suomi24-verkkokeskustelupalstan keskusteluja aiheesta. Lupa-asioihin liittyen ensin on käyty laaja-alaisesti läpi eri keskustelupalstoja (Autot, Kevyttiilienne ja Liikenne, Metsästys ja kalastus ja Rakentaminen) ja katsottu, löytyykö niistä keskustelua lupa-asioista. Näistä tarkempi analyysi on tehty Metsästys ja kalastus -palstalle sekä rakentamisen osalta Rakennuslupa-palstalle. Yhteiskunnan tuet ja avustukset -palstalta käytiin läpi kaikki eri alakategoriat (erilliset keskustelualueet koskivat asumistukea, perhe-etuksia, peruseläketurvaa, sairausvakuutusta, työttömyysturvaa ja yhteiskunnan tukia ja avustuksia yleisesti). Laki ja rikos -keskustelupalstalta jätettiin lyhyen yleiskatsauksen jälkeen väliin erityyppisiin rikoksiin liittyvät keskustelut, joiden painopiste oli esimerkiksi erilaisissa mediajulkisuutta saaneissa tapauksissa. Tarkempi analyysi tehtiin keskustelupalstoille Laki, Oikeudenkäynnit, Perintö ja testamentti ja Sakot ja rangaistukset, ja palstat Sovittelu, Tekijänoikeus ja piratismi sekä Ulosotto, perintä ja hädät katsottiin lyhyesti läpi. Keskustelupalstoilta luettiin vaihtelevasti 20–60 uusinta keskustelunavausta riippuen siitä, kuinka aktiivinen kyseinen palsta oli ja kuinka paljon välissä oli aiheeseen liittymättömiä avauksia. Suomi24-verkkokeskustelupalstan analyysi tehtiin marraskuun 2017 alussa.

Suomi24-aineisto ei sinänsä ole edustava otos suomalaisista. Oletuksena on, että huonot kokemukset asiointiprosesseista saavat ihmisen todennäköisemmin kirjoittamaan aiheesta keskustelupalstalle kuin hyvät, ja myös samat keskustelijat saattavat pitää tiettyjä keskustelunaiheita yllä. Aineiston positiivisena puolena voi toisaalta nähdä sen kokemusperäisyyden, vaikka tietty lähdekritiikki esimerkiksi verkkotrollien ja provokatiivisten avausten suhteen on tarpeen. Rajoitteineenkin aineisto täydentää muuten viranomaisten ja asiantuntijoiden dominoimaa keskustelua, rajallisten kysymysten ympärille keskittyviä kyselyitä tai esimerkiksi suhteellisen matalalle käytölle jäävää valtionhallinnon Otakantaa.fi-palvelua.

Lupa- ja ilmoitusasiat

Lupa- ja ilmoitusasiat on mainittu yleisessä sääntelytaakkakeskustelussa yhtenä yrityksiä kuormittavista osa-alueista (ks. jakso 3.2 ja luku 4 edellä). Myös yksittäisten kansalaisten arkeen kuuluu jossain määrin lupa- ja ilmoitusasioita ja näihin rinnastettavia viranomaisasiointin muotoja esimerkiksi rakentamiseen ja remontointiin, autolla ajamiseen, verotukseen, metsästykseseen ja kalastukseen, tapahtumien järjestämiseen ja moniin muihin aiheisiin liittyen. Varsinaista tieteellistä keskustelua aiheesta on vähän. Kansainvälisissä selvityksissä (ks. yllä) esiin on nostettu muun muassa sähköinen asiointi, tiedonvaihto viranomaisten välillä ja ”yhden luukun periaate”, usein yhdistettynä kahteen edelliseen esimerkiksi erilaisten yhteisten asiointiportaalien kautta.

Suomi24-keskustelupalstalla lupa-asioita käydään satunnaisesti läpi esimerkiksi kalastus- ja metsästyslupien kohdalla. Laajin lupa-asioita koskeva keskustelu liittyy kuitenkin rakentamiseen. Toisilta palstalaisilta kysytään neuvoa rakennusmääräysten tulkinnassa ja lupa-asioissa, ja painopiste on informaation saamisessa. Osa keskustelusta liittyy myös rakennusvalvonnan rooliin, ja esimerkiksi kokemuksia eri paikkakuntien rakennusvalvontaviranomaisista verrataan toisiinsa. Yleisesti ottaen lupa-asioita koskeva keskustelu on kuitenkin vähäisempää kuin esimerkiksi yhteiskunnan tukiin ja niitä koskevaan viranomaisasiointiin liittyvä keskustelu.

Etuudet ja palvelut

Sosiaali- ja terveystalveluiden käyttäjissä ja etuuksien saajissa on paljon niitä ryhmiä, jotka hyötyvät palvelut ja etuudet turvaavasta sääntelystä. Etuuksien ja palveluiden saantiin liittyy kuitenkin mahdollisesti raskaitakin asiointiprosesseja erityisesti tarveharkintaisia tukia haettaessa, tilanteissa, joissa henkilö on usean eri tahon asiakkaana, sekä tehdyistä päätöksistä valitettaessa (mitä käsitellään jäljempänä). Vaikka sääntelytaakka käsitteenä tai näkökulmana on ollut hyvin vähän esillä etuuksista ja palveluista puhuttaessa, kansalaisista, asiointiprosesseista ja sääntelyn ja toimeenpanon suhteesta yleisemmin on olemassa tutkimuskirjallisuutta. Tämänhetkisen tilanteen arviointia vaikeuttaa kuitenkin se, että meneillään on hyvin laaja maakunta- ja sote-uudistus, toimeentulotuen siirto Kelaan on vasta tehty ja esimerkiksi perustulokokeilu on tässä vaiheessa kesken.

Kirjallisuudessa (esim. Hiilamo 2003; Kalliomaa-Puha ym. 2014a; Saari 2015) nousee esiin erityisesti sosiaali- ja terveystalveluihin ja etuuksiin liittyen *järjestelmän monimutkaisuus* – sitä korostuneempana, mitä heikommassa asemassa etuuksien ja palveluiden käyttäjä on, koska silloin hän sijoittuu todennäköisesti useamman etuuden ja palvelun risteämiskohdalle (ks. myös Karjalainen 2014). Hiilamo (2003) havainnollistaa hyvin sitä ”hallinnollista kitkaa” eli ylenpalttista byrokratiaa ja tuen hakijalle aiheutuvaa vaivaa, joka liittyy päällekkäisten sosiaalietuuksien hakemiseen ja yhteensovittamiseen ”tukiviidakossa”: tukia on haettava eri paikoista, tieto ei aina kulje sujuvasti viranomaisten kesken, yhteensovittamisen vaikutuksia tulonmuodostukseen on osin vaikea ennakoida, käsittelyajat ovat paikoin pitkiä, ja prosessin kulkuun vaikuttaa ylipäänsä arvaamattomia tekijöitä, joihin ei voi itse vaikuttaa. Kalliomaa-Puhan ym. (2014a) toimittama teos sisältää useita esimerkkejä asiointiprosesseista, jotka *aiheuttavat asiakkaille aikaa, vaivaa ja kustannuksia*, joihin tässä tutkimushankkeessa on yleensä viitattu sääntelytaakkana. Tämä koskee usein etuuksien hakemista ja niihin vaadittavia liitteitä (esimerkiksi asumistuesta Kalliomaa-Puha 2014, 280 tai työkyvyttömyyseläkkeen hylkäämisestä Honkanen 2014). Mitä enemmän erityyppisten viranomaisasiointia ihmisen arkeen liittyy, sitä enemmän myös asiointiin liittyvä kuormitus kumuloituu samoille ihmisille. Tämä aihe on ollut jonkin verran esillä myös julkisessa keskustelussa (ks. esim. erityislapsen vanhemman arkeen liittyvästä viranomaisasiointinista Helsingin Sanomat 9.10.2017).

Kokoomateoksessa Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? (Pajukoski 2010b) nousee esiin kysymys siitä, *saako asiakas ne palvelut ja etuudet*, joihin hänellä lain mukaan on oikeus. Ongelmat oikeuksiin pääsemisessä liittyvät sekä järjestelmän monimutkaisuuteen että tukien ja palveluiden tarpeessa olevien asiakkaiden kykyyn suoriutua asiointiprosesseista (ks. aiheeseen liittyvästä julkisesta keskustelusta myös YLE 3.6.2017). Pajukosken (2010a) mukaan moniin sairauksiin tai yksittäisiin tilanteisiin voi liittyä tekijöitä, joiden vuoksi henkilö ei selviä ilman apua, vaikka hän olisikin muuten oikeustoimikelpoinen. Pajukoski korostaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaina on henkilöitä, joiden toimintakykyyn liittyvä vaje on nimenomaan palvelun tai etuuden saamisen edellytyksenä. Tästä johtuvaa avun tarvetta ei kuitenkaan oteta huomioon henkilön etuuden tai palvelun hakuun liittyvissä prosesseissa. Sosiaali- ja terveystieteiden lisäksi esimerkiksi kuluttajansuojaa perustuu ajatukseen ”keskivertokansalaisesta” ja tämän toimintamahdollisuuksista (Sario 2010). Pajukosken (2010b) toimittamassa teoksessa mainittuja erityisryhmiä ovat muun muassa mielenterveyskuntoutujat, vammaiset, päihteidenkäyttäjät, velkaongelmaiset ja muistisairaat. Muualla on arvioitu esimerkiksi tiettyjen maahanmuuttajaryhmien peruspalvelukokemuksia (Heino 2017).

Etuuksien, palveluiden ja oikeuksien kohdalla korostuu *ihmisten ja elämäntilanteiden monimuotoisuus*. Saaren (2015, 238) mukaan ongelmana on, että julkisen vallan harjoittama politiikka pyrkii yleensä samankaltaistamaan (homogenisoimaan) kohderyhmänsä. Usein lainsäätäjä on tarkoituksella antanut viranomaisille *harkintavaltaa* lainsäädännön toimeenpanemiseksi, tai lainsäädännökset on muuten muotoiltu yleisesti tai tulkinnanvaraisesti (Kalliomaa-Puha ym. 2014b). Samaan aikaan harkintavalta aiheuttaa riskejä kansalaisten yhdenvertaisuuden ja viranomaistoiminnan ennakoitavuuden kannalta. Kirjallisuudessa on useita viittauksia siihen, että kansalaisten yhdenvertaisuus palveluiden ja etuuksien saajina ei läheskään aina toteudu esimerkiksi alueellisesti, eri asiakasryhmien välillä tai jopa saman asiakasryhmän sisällä (ks. Kalliomaa-Puha ym. 2014a; Pajukoski 2010b). Kalliomaa-Puhan ym. (2014a) toimittamassa kirjassa nousee myös esiin *väliinputoamisen ongelma* sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisuuden vuoksi. Vaikka käytännön tilanteet ovat usein moniulotteisia, ihminen saa vain tiettyjen ongelmien perusteella palveluja tai etuuksia (Karjalainen 2014; ks. myös Saari 2015).

Olennaista viranomaistoiminnassa on myös asiakkaiden *informointi*, viranomaisasioinnin *selkokielisyys* ja yleisesti *asiakkaan kohtaaminen ja vuorovaikutus*. Erityisesti Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? -raportissa (Pajukoski 2010b) nostetaan esiin myös niiden väestöryhmien *tuen ja avun tarve*, joilla muuten on vaikeuksia päästä oikeuksiinsa. Esimerkiksi vammaisten kohdalla tämä voi tarkoittaa henkilökohtaista apua tai tulkkipalvelua (Toikkanen 2010).

Eräs olennainen näkökulma on *kansalaisia kohtaan tunnetun luottamuksen ja viranomaiskontrollin suhde*. Tavoite yksinkertaistaa menettelytapoja edellyttäen usein viranomaisen luottamusta asiakkaan sanaan (Kalliomaa-Puha 2014, 280). Kriittistä näkökulmaa keskustelussa on edustanut sosiologitaustainen kansanedustaja Anna Kontula (2016), jonka mukaan lisääntynyt luottamus koskee käytännössä keskiluokalle suunnattuja asiointien muotoja kuten verovähennysten tekoa tai vaikkapa yksityisiin terveysvakuutuksiin liittyviä sairaanhoitokulujen liitteitä, joita valvotaan vain pistokokein. Samaan aikaan esimerkiksi toimeentulotukiasiakkaan asiointiprosesseihin liittyy raskasta byrokratiaa ja viranomaiskontrollia koskien esimerkiksi asiakkaan tilittietoja, jotka periaatteessa muuten kuuluvat yksityisyyden suojan piiriin. Muita Kontulan mainitsemia ryhmiä, joiden asiointiprosesseihin liittyy paljon byrokratiaa ja kontrollia ovat EU:n ulkopuolelta tulevat maahanmuuttajat ja työttömät.

Myös kansalaisen tai asiakkaan pitää kokea *järjestelmää kohtaan luottamusta*, jotta hän pitäisi sitä legitiiminä eli oikeutettuna. Kuten edellä todettiin, ulkomaisissa selvityksissä on tullut esiin, että mitä huonompia kokemuksia ihmisellä on viranomaisasioinnista, sitä enemmän hän myös kokee sääntelyn ja asiointiprosessit kuormittaviksi; sama koskee huono-osaisempien alueiden asukkaiden näkemyksiä parempiosaisiin verrattuna (OECD 2012b). Järjestelmän ongelmista

huolimatta sosiaaliturvan ja palveluiden tutkijat ovat vahvasti sitä mieltä, että *sääntelyä tarvitaan* erityisesti huono-osaisten ihmisryhmien oikeuksien turvaamiseksi (esim. Saari 2015, 126).

Lopuksi kirjallisuudesta nousee esiin *järjestelmän muutos*. Erityisesti Kalliomaa-Puhan ym. (2014) toimittamassa teoksessa näkyvät esimerkiksi uuteen julkisjohtamiseen liittyvä tulosta-voitteellisuus, resurssien niukkuus, sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinaehtoistuminen, universaalien (kaikkia koskevien) ja selektiivisten (tiettyjen ryhmiä koskevien) etuuksien ja palveluiden suhde sekä asiakkaan aktiivisen roolin korostaminen. Pajukosken (2010b) toimittamassa teoksessa kiinnitetään huomiota siihen, että yksityinen sektori tuottaa yhä enemmän julkisen sektorin järjestämisvastuulla olevia tehtäviä. Tällöin on tärkeää kiinnittää myös huomiota sääntelyyn, sen toimeenpanoon ja oikeuksien toteutumiseen tässä tilanteessa (Pajukoski 2010a; Arajärvi 2010).

Suomi24-verkkokeskustelupalstalla etuuksia käsittelevää keskustelua on runsaasti. Omat, erilliset keskustelualueet koskevat esimerkiksi asumistukea, perhe-etuuksia, peruseläketurvaa, sairausvakuutusta, työttömyysturvaa ja yhteiskunnan tukia ja avustuksia yleisesti. Vaikka keskustelu on polveilevaa, neuvon kysyminen muilta keskustelijoilta etuuksiin liittyen tulee selvästi esiin – usein jopa niin, ettei esimerkiksi työttömyysetuuksiin liittyvissä asioissa viranomaisilta uskalleta kysyä neuvoa karenssin tai itselle epäedullisen päätöksen pelossa. Myös kirjallisuudessa esillä olleet järjestelmän monimutkaisuus ja väliinputoaminen eri etuuksien ulkopuolelle tulevat ilmi aloituksissa erityisesti silloin, kun kyse on vajaasti työkykyisistä tai käytännössä työkyvyttömistä henkilöistä, jotka eivät ole työkyvyttömyyseläkkeellä. Paikoitellen keskustelijat kokevat syvää epäluuloa järjestelmän toimivuutta ja viranomaisasiointia kohtaan. Osa keskustelijoista kuvaa myös erilaisia konkreettisia ongelmia viranomaisasiointinnissa. Esimerkiksi vakuutusyhtiöstä saatavaa sähköistä laskua ei ole hyväksytty Kelassa tai toimeentulotukihakemuksen ja eri menojen ja laskujen aikataulujen yhteensovittamisessa on ollut ongelmia. Koska Suomi24-palstan analyysi tehtiin marraskuun 2017 alussa, esimerkiksi keskustelu niin sanotusta aktiivimallista ei ollut yhtä vahvasti esillä kuin alkuvuonna 2018.

Muutoksenhaku, valitukset ja oikeudelliset prosessit

Muutoksenhausta, valituksista ja oikeudellisista prosesseista ja kansalaisista puhuttaessa sääntelytaakan käsite ei myöskään ole ollut esillä. Omien oikeuksien toteutumisen puolesta toimimiseen voi kuitenkin liittyä paikoitellen raskaita ja vaativia asiointiprosesseja, ja esimerkiksi eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus nostaa esiin tapauksia, joissa kansalaisten oikeudet suhteessa viranomaistoimintaan eivät ole aina toteutuneet toivottavalla tavalla (eduskunnan oikeusasiamies 2016). Usein kyse on joko taustansa tai elämäntilanteensa kannalta haavoittuvassa asemassa olevista ihmisryhmistä. Oikeuksiaan puolustaakseen ihmisten pitäisi tietää oikeuksistaan ja menettelytavoista ja olla valmiita raskaisiin oikeusprosesseihin ja niiden seurauksiin. Tutkimuksessa ja selvityksissä aiheesta nousevat esiin muun muassa alla olevat asiat, jotka ovat kotimaisten raporttien lisäksi olleet esillä myös ulkomaisissa selvityksissä aiheesta (ks. esim. Iso-Britanniasta WHICH? 2015).

Saatavilla oleva informaatio ja toimijan omat resurssit saada siitä selkoa: Rissasen ja Rantalan (2014) mukaan oikeudellistuvassa maailmassa omien oikeuksien tunteminen sekä oikeudellisen informaation vastaanottaminen ja ymmärtäminen on yhä haastavampaa. Tähän liittyvät yleisesti ihmisten tiedot omista oikeuksista ja käytettävissä olevista valitusreiteistä sekä laajemmin ”oikeuden kielen” ja oikeudellisen ajattelutavan hallinta (ks. myös Bumiller 1988). Aaltonen ym. (2013) käsittelevät oikeusturvakeinojen saavutettavuutta ja vaikuttavuutta syrjinnän uhrien näkökulmasta. Oikean valitusreitien löytäminen ei ollut tutkimusta varten haastatelluille syrjinnän uhreille helppoa tai selvää, ja useimmat heistä olivat tarvinneet neuvoja joltain muulta

kuin viranomaistaholta oikean viranomaisen löytämiseen. Monien oli vaikea hahmottaa käytettävissä olevia valitusreittejä, viranomaisten erilaisia toimivaltuuksia ja heidän konkreettisesti läpikäymäänsä prosessia, ja he kokivat joutuneensa ”pompotelluksi” viranomaiselta toiselle. He olisivat kaivanneet lisätietoa valitusprosessin etenemisestä ja valituksensa seurauksista. Myös esimerkiksi vankeus- ja tutkintavankeja koskevien tutkimusten mukaan (Liimatainen & Rantala 2016; Rantala ym. 2017) noin kolmannes vankeusvangeista ja 40 prosenttia tutkintavangeista ei tiennyt, kuinka muutosta haetaan tai kantelu tehdään.

Prosessin vaatimat aika, vaiva ja henkiset kustannukset: Monissa tapauksissa ongelmaksi muodostuvat käsittelyajat. Tämä on tullut esiin muun muassa valitettaessa syrjinnästä (Aaltonen ym. 2013), ulosotosta (Heikkinen 2010, 146) ja työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäämisestä (Honkanen 2014). Aaltosen ym. (2013) tutkimuksessa monelle haastateltavista oli aiheutunut prosessien kestosta stressiä ja henkistä kuormitusta, taloudellista haittaa tai ongelmia työpaikalla tai työmarkkinoilla. Useassa haastattelussa nousi esiin myös prosessin työläys ja sen vaatima vaivannäkö ja kustannukset tai pelko kustannuksista. Toisaalta myös oikeudellisiin prosesseihin liittyviä prosesseja on pyritty helpottamaan: esimerkiksi oikeusapua haattaessa sähköinen asiointi, vaadituista liitteistä luopuminen ja systemaattisen kontrollin korvaaminen pistokokeilla ovat helpottaneet hakemusmenettelyä (Törnwall 2010, 125).

Kirjallisuudessa nousevat esiin myös prosessin vaatimat henkiset kustannukset (esim. Aaltonen ym. 2013). Myös Bumiller (1988) korostaa tutkimuksessaan omien oikeuksien ajamisen henkistä kuormittavuutta. Hänen mukaansa ”oikeuksien kieli”, oikeudellisen prosessin edellyttämä uhrin asema tai vääryyttä kokeneen yksilön samaistaminen tiettyyn ryhmään ei aina vastaa hänen omaa tunnettaan epäoikeudenmukaisesta kohtelusta. Se saattaa myös leimata hänet omassa yhteisössään. Tällöin oikeusprosessi voikin itse asiassa tuntua syrjäyttävältä sen sijaan, että se voimaannuttaisi, vaikka lopputuloksena olisikin muodollinen ratkaisu ja mahdollinen korvaus.

Käytännön seuraukset työelämässä tai palveluiden tai laitoksen asiakkaana: Aaltosen ym. (2013) tutkimuksessa useat haastateltavat pohtivat valittamisen jälkiseurauksia: hankalan ihmisen mainetta, tulevaisuuden työllistymismahdollisuuksia ja tilanteen pahenemista entisestään (mt., 127). Sama on todettu myös muualla: esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden asiakas saattaa myös olla palvelun järjestäjästä siinä määrin riippuvainen, että valituksen tekeminen vaikeuttaisi hänen asemaansa (Pajukoski 2010). Myös maahanmuuttajien syrjintäkokemusten kohdalla nousee esiin leimautumisen tai seurausten pelko, mikäli asiaa lähdetään prosessoimaan (Aaltonen ym. 2013, 34; ks. myös Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2009, European Union Agency for Fundamental Rights 2017). Myös huomattava osa tutkinta- ja vankeusvangeista arvelee, että muutoksen hakemisesta tai kantelemisesta voi seurata kielteisiä asioita kuten vankilan henkilökunnan asenteiden muuttumista negatiivisemmaksi vankia kohtaan (Liimatainen & Rantala 2016; Rantala ym. 2017).

Luottamus järjestelmän toimintaan ja valitusten tehoon: Rissasen ja Rantalan (2014) mukaan oikeudellisten väylien tarjoaminen epäkohtiin puuttumiseksi tarkoittaa monelle ihmiselle etäistä ja raskasta prosessia, jonka hyötyyn he eivät välttämättä usko suhteessa niihin henkisiin kustannuksiin, joita prosessi oikeuksiin ajavalta vaatii. Esimerkiksi tutkinta- ja vankeusvangeilla tämä luottamus on erityisen matalaa (Liimatainen & Rantala 2016; Rantala ym. 2017).

Ulkopuolisen (oikeus)avun saaminen: Rissasen ja Rantalan (2014) mukaan tilanteessa, jossa omien oikeuksien tuntemien sekä oikeudellisen informaation vastaanottaminen ja ymmärtäminen on yhä haastavampaa, oikeusavun oikea-aikaisuus ja laatu korostuvat. Käytännössä kuitenkin myös sen saaminen vaatii tietoa, kuinka oikeusapua on saatavilla ja onko itse oikeutettu esimerkiksi ilmaiseen oikeusapuun.

Eritysryhmien tilanne: Tutkimuksissa on tullut myös esille, että muutoksenhakujärjestelmä ei välttämättä toimi silloin, kun valituksen tekijä on alisteisessa tai muutoin marginalisoituneessa asemassa yhteiskunnassa. Muun muassa vankeus- ja tutkintavankien tapauksessa (Liimatainen & Rantala 2016; Rantala ym. 2017) muutoksenhakujärjestelmä reagoi lähinnä ilmeisiin rikkomuksiin, eikä se ole tehokas oikeusturvakeino tulkinvaraisempien harkintavaltakysymysten problematisointiin. Tämä on ongelmallista vankilassa, jossa vanki tai tutkintavanki elää vahvasti kontrolloidussa ympäristössä, jossa hänen oikeuksiaan on jo valmiiksi rajoitettu ja jossa esiintyy myös ongelmia yleisessä kohtelussa. Myös esimerkiksi etniset vähemmistöt tuntevat huonommin oikeutensa ja lähtevät ajamaan niitä epätodennäköisemmin kuin kantasuomalaiset (Aaltonen ym. 2013, 40; ks. myös Euroopan unionin perusoikeusvirasto 2009, European Union Agency for Fundamental Rights 2017). Muutoksenhaun ja valituksen tekemisen ongelmista on kirjoitettu myös työkyvyttömyyseläkepäätöksen hylkäyksen (Honkanen 2014) ja vaikeavammaisten palveluiden (Toikkanen 2010, 102) osalta. Lisäksi esimerkiksi henkilöiden, joilla on käräjäoikeuteen päätyviä velkaongelmia, huonoon oikeusturvaan tässä prosessissa on kiinnitetty huomiota (Sarasoja 2017).

Suomi24-keskustelupalstalla oikeudelliset kysymykset liittyvät ennen kaikkea neuvon pyytämiseen muilta keskustelijoilta ja informaation puutteeseen. Lakia, rikosta ja oikeutta koskevat keskustelut ovat kuitenkin suhteellisen hajanaisia ja käsittelevät aihetta monista eri näkökulmista (joita ovat myös esimerkiksi tiettyjen tapausten saama mediajulkisuus tai hyvin yleisellä tasolla oleva järjestelmän kritiikki). Mitä yksityiskohtaisesta teemasta on kyse – esimerkiksi perinnönjaosta – sitä suurempi tarve keskustelijoilla on saada konkreettisiin ongelmiin neuvoja muilta palstan keskustelijoilta. Myös tällä palstalla tulee esiin sama ilmiö kuin edellä mainituilla palstoilla, eli neuvoa kysytään enemmän vertaisilta kuin viranomaisilta.

Oikeusturvakeinojen kohdalla keskustelu ja järjestelmän ongelmat ovat paljon laajempia kuin sääntelytaakka-käsitteen sisältämä ajatus sääntelyyn ja viranomaisasiointiin liittyvistä ajasta, vaivasta ja kustannuksista sekä mahdollisesta harmista. Tyypillisesti oikeuksia ”tarvitsevat” eniten sellaiset väestöryhmät, joilla on huonoimmat edellytykset oikeuksiensa ajamiseen. Kuten yllä todettiin, prosessit edellyttävät usein oikeudellista asiantuntija-apua, ja muutoksenhakumenettelyt eri vaiheineen voivat olla raskaita ilman taetta, että olosuhteissa tapahtuisi kohennusta. Prosessit siis itsessään sisältävät paljon ”sääntelytaakkaa” niihin sisältyvien rasitteiden näkökulmasta – sikäli kun omien oikeuksien ajamiseen tuon taakan vuoksi ylipäänsä ryhdytään. Onkin ongelmallista, että vastuu oikeuksien toteutumisesta jätetään pitkälti yksilöiden oman valitus- tai kanteluprosessin varaan. Nämä epäkohdat eivät kuitenkaan tarkoita, etteikö oikeuksia määrittelevä sääntely olisi tarpeellista. Oikeuksien sääntely ilman oikeuksia toteuttavien viranomaisten tehokasta valvontaa on kuitenkin lähtökohtaisesti epärealistista. Sääntelytaakka-sanana käyttäminen oikeusturvakeinoista ei ole välttämättä myöskään tarkoituksenmukaista, sillä käsite ei avaa riittävästi ilmiön eri ulottuvuuksia, vaikka se voikin osaltaan tuoda niitä esille, kuten tässä analyysissä on esitetty.

Johtopäätökset

Kansalaisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa käsittelevissä kansainvälisissä hallinnollisissa raporteissa, selvityksissä ja hallinnon verkkosivuilla näkökulma on ollut välillä kansalaisissa yleisesti, välillä sellaisissa ihmisryhmissä, joihin voi katsoa kohdistuvan erityisen paljon sääntelytaakkaa (esimerkiksi sosiaalietuuksien saajat, työttömät tai vammaiset, joiden arkeen kuuluu runsaasti asiointiprosesseja eri viranomaisten kanssa). Raporttien perusteella voidaan kuitenkin todeta, että numeroarvojen laskeminen kansalaisiin kohdistuvasta sääntelytaakasta (Cruz ym. 2014) on helposti mielivaltaista. Tällöin joudutaan tekemään rajanvetoja esimerkiksi sen suhteen,

mitä asiointiprosesseja sääntelytaakkaan lasketaan mukaan, miten ihmisten aika ja mahdollinen stressi tai harmi arvotetaan sekä miten sääntelyn hyödyt näkyvät. Ranskalaisilla verkkosivuilla käytetty rakenne, jossa sääntelyn sujuvoittamista tarkastellaan ihmisten elämäntilanteiden ja -alueiden mukaan vaikuttaa puolestaan järkevältä, sillä lähtökohtana eivät ole hallinnon alat vaan ihmisten arki.

Kansainvälisissä raporteissa, selvityksissä ja verkkosivuilla on nostettu esiin joitain toimenpiteitä, joilla kansalaisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa (tai kuten näissä lähteissä usein sanotaan, hallinnollista taakkaa) suositellaan helpotettavaksi tai sitä on käytännössä pyritty helpottamaan. Nämä toimenpiteet liittyvät esimerkiksi asiointiprosessien avoimuuteen, vuorovaikutukseen viranomaisten ja asiakkaiden välillä, viranomaisten väliseen tiedonvaihtoon, eri hakuprosessien ja -lomakkeiden yhdenmukaistamiseen, vaadittavien liitteiden vähentämiseen, sähköiseen asiointiin ja eri viranomaisten yhteisiin asiointiportaaleihin. Näissä lähinnä hallinnon tuottamissa lähteissä ei kuitenkaan käydä kriittistä keskustelua liittyen esimerkiksi laajojen tietokantojen tietosuojaan tai digitalisaation väliinputoajaryhmiin.

Lupaprosessien, etuuksien ja oikeudellisten prosessien analyysi kirjallisuuden ja Suomi24-keskustelupalstan aineiston pohjalta osoittaa, että asiointiprosesseihin liittyvät kysymykset ovat laajempia kuin sääntelytaakka-käsitteen sisältämä ajatus sääntelyn aiheuttamista ajasta, väivasta, kustannuksista ja mahdollisesta harmista. Kyse on usein pikemminkin asiointiprosesseista kuin sääntelystä, joskin esimerkiksi oikeuksista säättäminen ei välttämättä ota riittävästi huomioon vääryyttä kokevien kykyä ymmärtää menettelytapoja tai halua ylipäänsä ryhtyä rasakaaseen prosessiin ilman taetta riittävän palkitsevasta lopputuloksesta. Esimerkiksi informaation saanti ja ihmisten kyky ymmärtää sitä erityisesti oikeudellisten prosessien ja ”oikeuden kielen” kohdalla korostuvat. Myös eri ihmisryhmien erilaiset tilanteet ja tarpeet, järjestelmän monimutkaisuus sekä erilaisten etuuksien ja palveluiden yhteensovittamisen ongelmat tulevat esiin.

Vaikutusten arviointi eri väestöryhmien näkökulmasta sekä erilaisten vaikutusten kasaantuminen tietyille ryhmille ovat esillä lainsäädännön vaikutusten arvioinnin ohjeistuksessa (ks. sosi- ja terveysministeriö 2016). Tämä näkökulma on olennainen myös viranomaisasiointia arvioitaessa. Asiointiprosesseissa korostuu myös viranomaisten harkintavalta. Viranomaisharkinta mahdollistaa joustavat ja tapauskohtaiset ratkaisut, mutta se tuottaa myös riskejä kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta ja saattaa heikentää päätösten ennustettavuutta. Kirjallisuudessa nostetaan esiin myös avun saatavuus niissä tilanteissa, joissa asiointiprosessit ovat hankalia.

Sääntelytaakan käsite ei kansalaisten ja asiointiprosessien kohdalla ole erityisen käyttökelpoinen, kuten yllä on todettu. Asiointiprosesseja voi myös lähestyä monesta eri näkökulmasta (esimerkiksi yksittäiset kansalaiset, ihmisryhmät tai järjestelmä kokonaisuutena). Lisäksi käsitteen sisältämä ajatus sääntelystä ”taakkana” on helposti harhaanjohtava erityisesti etuuksien, palveluiden ja oikeudellisten prosessien suhteen. Tämä ei tarkoita, etteikö keskustelu kansalaisista ja asiointiprosesseista olisi olennainen. Yleisen sääntelytaakkakeskustelun sijaan olisi kuitenkin hyödyllisempää tarkastella aihetta mahdollisimman konkreettisesti esimerkiksi erityyppisten asiointiprosessien ja eri ihmisryhmien arkeen kuuluvan viranomaisasiointin sekä sääntelyn ja siihen kytkeytyvien menettelytapojen hallinnan näkökulmasta.

5.4 Ihmisiin kohdistuva sääntelytaakka hallituksen esityksissä

Noora Alasuutari, Kati Rantala ja Kanerva Kuokkanen

Analyysin tausta ja tavoitteet

Tässä luvussa analysoidaan hallituksen esityksissä tunnistettua, ihmisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa ja sen sujuvoittamista sekä sääntelystä ihmisille koituvia myönteisiä vaikutuksia. Asetelma vastaa pitkälti luvun 3.3 tarkastelua, jonka kohteena oli yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa hallituksen esityksissä. Vastaavasti aineistona ovat ne hallituksen esitykset vuosilta 2013 ja 2017 (syyskuun loppuun asti), jotka sisältävät lakiehdotuksen.

Kuten edellä (jakso 3.3.) on todettukin, hallituksen esityksistä pitäisi periaatteessa löytyä perusteltua, arvioitua tietoa tulevaa sääntelyä koskevasta sääntelytaakasta. Toisaalta on jo lähtökohtaisesti ennakoitavissa, että tarkasteltavat esitykset tuskin sisältävät kovin merkittäviä taakkavaikutuksia ilman, että niiden ajatellaan kompensoituvan (kielteisten vaikutusten neutralisoinnista ks. Rantala 2016). Hallituksen esityksissä ei ole ylipäänsä tapana esittää kovin vahvoja kielteisiä vaikutuksia, ja yleisemmin ne liittyvät kustannuksiin (Rantala ym. 2015).

Aineistoille esitetään seuraavia kysymyksiä:

- Kuinka suuressa osassa ihmisiin kohdistuvia esityksiä tunnistetaan sääntelytaakkaa ja minkä tyyppistä se on?
- Missä määrin yrityksiin kohdistuvissa lakiesityksissä näkyy pyrkimyksiä sääntelyn sujuvoittamisesta³² (kuten purkamisesta, keventämisestä tai selkeyttämisestä)? Minkä tyyppinen sujuvoittaminen esityksissä painottuu?
- Minkä verran esityksissä näkyy pyrkimyksiä purkaa, keventää, selkeyttää tai sujuvoittaa ihmisiin tai heidän toimintaan kohdistuvaa sääntelyä? Minkä tyyppisestä kevennyksestä on kyse?
- Kuinka suurella osalla esityksistä esitetään olevan myönteisiä vaikutuksia ihmisiin?

Aineistot ja analyysimenetelmät

Aineiston muodostavat siis ne hallituksen esitykset vuosilta 2013 ja 2017, jotka sisältävät lakiehdotuksia: 214 kappaletta vuodelta 2013 ja 125 vuodelta 2017 (syyskuuhun mennessä ilmestyneitä). Tässä analyysissä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin vuoden 2017 hallituksen esityksiä, ja tuloksia verrataan yleisellä tasolla vuoden 2013 aineistoon sääntelykehityksen ymmärtämiseksi ja yleiskuvan hahmottamiseksi. Lainsäätäjän tunnistamaa, ihmisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa ja sääntelyn sujuvoittamista eritellään esitysten vaikutusarviointijaksoista.

Yritysvaikutuksiin kohdistuvan analyysin tapaan jokaisesta aineiston esityksestä arvioitiin ensin, esitetäänkö sillä olevan ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia ylipäätään. Esitykset jaoteltiin esityksiin, joissa 1) ei ole mainintaa ihmisiin kohdistuvista vaikutuksista, 2) on arvioitu, että ei ole ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia sekä 3) on arvioitu, että on ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia. Tähän viimeiseen luokkaan luokiteltiin vain selvästi esitetyt vaikutusarviot. Koska vaikutusten

³²Kuten edellä, sujuvoittamista käytetään yläkäsitteenä, joka voi käytännössä tarkoittaa monia eri asioita, kuten sääntelyn purkua, velvoitteiden tai menettelytapojen keventämistä tai sääntelyn selkeyttämistä. Sujuvoittaminen valittiin yläkäsitteeksi, jotta tarkastelu olisi johdonmukainen valtioneuvoston tarkastelun kanssa (ks. luku 2.1. ja liite 1).

tunnistamisessa havaittiin jonkin verran luokittelua hankaloittavaa epäselvyyttä ja epätarkkuutta, lisäksi luotiin neljäs kategoria. Siinä 4) ihmisiin kohdistuvien vaikutusten arviointi oli epäselvää; se ei kohdentunut mihinkään tahoon, ilmaisu oli poikkeuksellisen epämääräinen, tai ilmaisu oli ylipäänsä vaikea ymmärtää. Kaikista esityksistä koottiin lisäksi tiedot muun muassa hallinnonalasta ja sääntelyaloitteesta³³. Yleisarviona voidaan todeta, että analyysiin tuli mukaan myös verrattain huonolaatuisia arvioita. Tämä ei ole yllättävää ottaen huomioon hallituksen esitysten vaikutusarvioiden laadun ja niiden laatimistapojen saama kritiikki (esim. Rantala 2011; valtioneuvoston kanslia 2017).

Seuraavaksi tarkasteltiin, esiintyykö esityksissä arvioita koskien ihmisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa tai sääntelyn sujuvoittamista. Sääntelytaakka luokiteltiin seuraavasti: 1) sääntelyn hallitseminen, 2) etuuksien, tukien ynnä muiden hakeminen, 3) yleinen raportointi ja valvonta, 4) luvan- ja ilmoituksenvaraisuus, 5) muut asiointiprosessit viranomaisten kanssa sekä 6) muu sääntelyyn liittyvä asia. Lisäksi arvioitiin, mainittiinko taakkaa sisältävissä esityksissä tietoa taakan toistuvuudesta, määrällisiä arvioita kustannuksista tai sen kohdentumisesta tietyille väestöryhmälle. Sääntelyn sujuvoittamistoimilla tarkoitettiin vastaavasti sellaisia muutoksia sääntelyssä, jotka vähentävät tai muuttavat edellä mainittuja velvoitteita tai helpottavat niiden noudattamista tai ymmärtämistä. Sujuvoittamistoimet jaoteltiin seuraavasti: 1) tietyn velvoitteen/edellytyksen poistuminen, 2) toimenpiteisiin kuluvan ajan tai vaivan väheneminen, 3) sääntelyn parempi hahmottaminen, 4) asiointiprosessin helpottaminen sekä 5) muu kevennys.

Lisäksi arvioitiin sääntelyn myönteisiä vaikutuksia eli lainsäätäjän tunnistamia syitä sille, miksi esityksessä ehdotettu sääntely nähdään tarpeelliseksi. Tällaisia vaikutuksia etsittiin pääasiallisesta sisällöstä, keskeisistä ehdotuksista ja tavoitteista. Lainsäätäjän esittämät tavoitteet luokiteltiin tämän jälkeen kohteiden mukaan eli valtioon, viranomaisiin, yrityksiin, ihmisiin, järjestöihin ja ympäristöön. Yhdellä esityksellä saattoi olla useampiin ryhmiin kohdentuvia myönteisiä vaikutuksia. Näistä hallituksen esityksen osioista tarkasteltiin myös sitä, missä määrin esitykset sisälsivät erilaista sujuvoittamispuhetta.

Kaikki yllä mainitut tiedot syötettiin tilasto-ohjelmaan, jonka avulla aineistoa tarkasteltiin ja analysoitiin. Käytettynä määrällisenä menetelmänä oli ristiintaulukointi. Esityksistä arvioitiin myös laadullisesti ilmausten muotoa ja sisältöä.

Analyysin tulokset

Sääntelyn sujuvoittaminen tavoitteiden mukaan

Molempina vertailuvuosina noin 40 prosentissa esityksiä lakiehdotusta perusteltiin tarpeella sujuvoittaa sääntelyä. Nämä kirjaukset olivat peräisin hallituksen esityksen pääasiallisesta sisällöstä, ehdotuksista tai tiivistelmästä. Sujuvoittamisella tarkoitettiin esimerkiksi laintulkinnan selventämistä tai sääntelyn yhdenmukaistamista. Niin sanottua *sääntelyn parempaa hallintaa* tavoittelevat esitykset pyrkivät parantamaan viranomaisen, tai muun lakia tulkitsevan, mahdollisuuksia ymmärtää sääntelyä mahdollisimman virheettömästi tai yksiselitteisesti. Toinen sujuvoittamisen kategoria tavoitteli sääntelyn *kevennystä tai purkua*, jolloin tavoitteena on tosiasiallisesti vähentää tai helpottaa sääntelyn velvoitteita. Sujuvoittamistavoitteet kohdentuivat erityisesti viranomaisiin, sitten yrityksiin ja jonkin verran myös ihmisiin. Toisaalta viranomaisiin kohdistuvan sääntelyn sujuvoittamisen voitiin arvioida kohdistuvan joissain esityksissä ainakin välillisesti myös ihmisiin. Sikäli se edistää tarkoituksenmukaista toimeenpanoa.

³³ Perustuuko sääntelyaloite kansalliseen, kansainväliseen, Euroopan unionin tai jonkun muun tahon esittämään tarpeeseen.

Sääntelytaakka ihmisvaikutusten arviointijaksoissa

Seuraavaksi tarkastellaan sääntelystä aiheutuvaa taakkaa esityksen vaikutusten arviointijaksoista. Ihmisvaikutuksia sisältävissä esityksissä sääntelytaakkaa koskevia kirjauksia ei juurikaan esiintynyt kumpanakaan vertailuvuotena. Vuoden 2017 aineistossa on 58 esitystä, joissa esitetään ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia. Niistä vain yhdestä (1,7 %:ssa) lainsäätäjä tunnisti sääntelytaakkaa. Vuoden 2013 aineistosta tunnistettiin myös yksi kirjaus sääntelytaakasta, ja vuoden 2017 esityksen tavoin myös se liittyy verotukseen. Esityksessä HE 80/2013 vp arvioitiin veromenettelyn muutoksen aiheuttavan taakkaa:

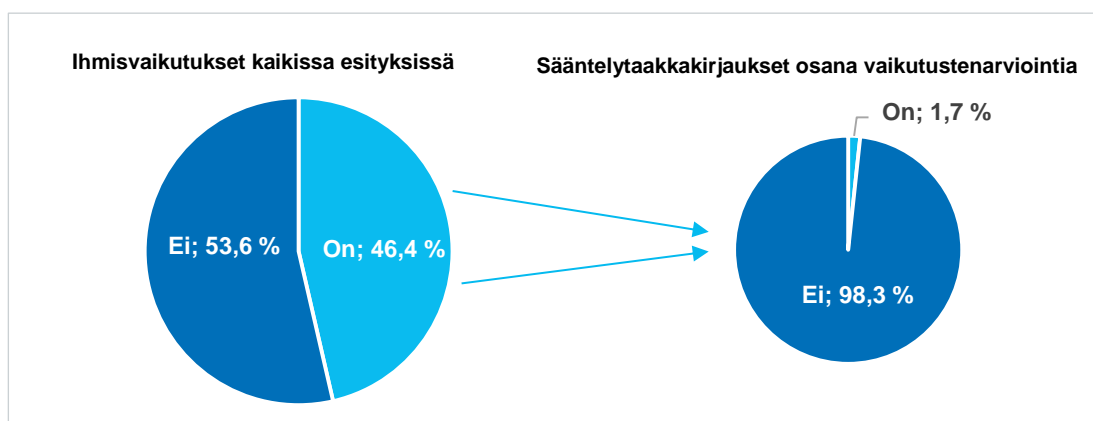
Aiempaan lähdeveromenettelyyn verrattuna ehdotettu verotusmenettelylain mukainen menettely lisää verovelvollisten taakkaa ilmoitus- ja selvitysvelvollisuuksien muodossa. (HE 80/2013 vp, s. 14)

Vuoden 2017 aineistosta tunnistettu ainoa kirjaus sääntelytaakasta löytyy esityksestä HE 97/2017. Se on valtiovarainministeriön valmisteleva, ja sisällöllisesti se liittyy sähköisen verotusilmoituksen laadinnan keventämiseen. Esityksessä osoitetaan, että sääntelyn vaikutuksia eri kohderyhmille on pohdittu yleisellä tasolla. Ehdotettu sääntely aiheuttaisi esityksen mukaan *hallinnollista taakkaa* paperilla asioiville verovelvollisille. Sääntelytaakaksi tunnistettavat vaikutukset kohdistuvat yleiseen raportointiin ja valvontaan.

Esitetytyn veroilmoituksen täydentämiseen ja korjaamiseen liittyvän menettelyn uudistaminen lisäisi jonkin verran paperilla asioivien verovelvollisten hallinnollista taakkaa. Paperilla asioivat verovelvolliset eivät voisi merkitä täydennyksiä ja korjauksia esitetylle veroilmoitukselle, vaan heidän olisi ilmoitettava muutokset erillisellä paperilomakkeella. Lomakkeet tulisi tulostaa Verohallinnon internet-sivuilta tai pyytää Verohallinnolta. (HE 97/2017 vp, s. 96)

Esityksessä ei esitetä määrällisiä arvioita sääntelytaakan kohderyhmästä eli siitä osuudesta väestöstä, jonka arvioidaan hoitavan veroilmoituksensa paperilla. Lainsäätäjät kuitenkin esittävät, että *käytännössä kaikilla* on pääsy sähköisiin palveluihin, eikä esityksessä tarkemmin eritellä, olisiko joillain väestöryhmillä silti vaikeuksia sähköisen palvelun omaksumiseen. Samassa esityksessä (HE 97/2017 vp) myös arvioidaan, että sääntelytaakan lisäksi esityksellä on sääntelyä keventäviä vaikutuksia ihmisille, kun *'sähköinen ilmoittaminen kiinteistöverotuksessa ja varainsiirtoverotuksessa vähentäisi verovelvollisten hallinnollista taakkaa'*. Sääntelyssä tapahtuisi siis esityksen mukaan myös kevennystä, sillä ilmoitusten tekemisestä tulisi helpompaa sähköisesti ja käsittelyajat lyhenisivät (s. 96).

Kuvio 17. Sääntelytaakkakirjaukset ihmisvaikutuksia sisältävissä esityksissä vuoden 2017 aineistossa (%)



Vuoden 2017 aineistosta ei tunnistettu järjestöille tai säätiöille aiheutuvaa sääntelytaakkaa. Vuonna 2013 muutamassa esityksessä tunnistettiin, että järjestötoiminnan taakka lisääntyisi. Esityksessä HE 11/2013 vp tarkastellaan yleishyödyllisille yhteisöille aiheutuvia vaikutuksia, kun raha-automaattivastuuksia saavien yhdistysten ja säätiöiden tulisi tehdä tilintarkastusraportti. Vaikka esityksestä aiheutuukin joitakin uusia velvoitteita, niitä ei pidetä kovinkaan merkittävinä sääntelykohteille. Muutoksella saattaisi olla esityksen mukaan jopa myönteisiä vaikutuksia raha-avustuksia saavien järjestöjen toimintaan. Toisessa esityksessä HE 149/2013 vp ehdotetaan, että lasten kanssa vapaaehtoistyötä tekevien rikostausta tulisi selvittää. Tämä esitys lisäisi siten työtä vapaaehtoistoiminnan järjestäjille. Toisaalta esityksessä esitellään myös keinoja, joilla varmistettaisiin, että selvittämismenettelystä ei tulisi liian raskasta.

Sääntelyn sujuvoittaminen ihmisvaikutusten arviointijaksoissa

Seuraavaksi tarkastellaan sääntelyn sujuvoittamisesta esitettyjä kirjauksia vaikutusten arviointijaksoista. Kuten edellä tuli jo ilmi, lakiesitysten yhteydet sääntelytaakkaan ovat tunnistettavissa myös käänteisesti eli sääntelyn sujuvoittamista arvioimalla. Vaikka vuoden 2017 aineistossa ihmisiin kohdistuvia vaikutuksia sisältävistä esityksistä ei tunnistettu juuri lainkaan taakkaa, niin kymmenessä esityksessä esiintyi sääntelyn sujuvoittamisen kirjauksia. Koska ihmisiin kohdistuvia vaikutusarvioita esiintyi 58 esityksessä, lähes joka viidennen ihmisiin kohdistuvan esityksen arvioitiin keventävän taakkaa jollain tavoin.

Sääntelytaakan sujuvoittamiskirjauksia sisältäneissä esityksissä sääntelyaloite perustui kahdeksassa esityksessä kansalliseen tarpeeseen ja kolmessa esityksessä Euroopan unioniin. EU:sta tulleet sääntelyalitteet kohdistuivat aiheiltaan rakentamiseen ja energiatodistuksiin, verotuksen ja kausityöntekijöiden maahantuloon ja oleskeluun. Yksi esityksistä perustui sekä kansalliseen tarpeeseen että Euroopan unionin sääntelyalitteeseen (HE 97/2017 vp); sillä tavoiteltiin muutosta kansalliseen sääntelyyn ja toimeenpantiin unionin asetus. Seitsemällä esityksellä oli yhteys hallitusohjelmaan, ja näistä kuudessa viitattiin sujuvoittamisen kärkihankkeeseen. Hallinnonaloittain sääntelyn sujuvoittamista sisältäneet esitykset jakautuivat seuraavasti: oikeusministeriö (3 esitystä), ympäristöministeriö (2 esitystä) ja työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja sisäministeriö (1 esitys). Sujuvoittamiskirjaukset kohdistuivat vaikutusten arviointijaksoissa sääntelyn hallinnan ja viranomaisasioinnin helpottamiseen.

Sääntelyn *hallinnan helpottamisen* vaikutukset tavoittelevat muutoksia lakien toimeenpanoon, johon esityksissä viitataan esimerkiksi *selkeyttämisenä* tai *täsmentämisenä*. Näissä tilanteissa ihmiset ovat tosiasiallisia sääntelykohteita, jolloin parempi ja selvempi sääntely hyödyttää heitä viranomaistoiminnan kautta ja voi jopa edistää heidän oikeuksiensa toteutumista. Esimerkiksi HE 104/2017 vp esitetään, että sääntelyn täsmennys varmistaa, että lapsen oikeus nimeen toteutuu. Lisäksi muutokset nopeuttavat ratkaisua nimiasioissa.

Lainsäädännön muuttaminen voi vaikuttaa ihmisten mahdollisuuksiin ymmärtää laintulkintaa myös itse ja siten edistää heidän toimintamahdollisuuksiaan. Esityksessä HE 28/2017 vp arvioidaan, että epäselvä oikeuskäytäntö on aiheuttanut haasteita metsästäjille pyyntilupien kanssa. Esityksessä HE 86/2017 vp taas esitetään, että kotitaloudet pystyvät hyödyntämään energiatodistusta, kun sääntelyä muotoillaan laissa paremmin. Myös rakentamista koskevaan lakiin tehdyt täsmennykset (HE 85/2017 vp) helpottavat lainsäätäjien mukaan kotitalouksien tulkintaa sääntelystä:

Ehdotus täsmentää, milloin rakentamisessa on kyse uuden rakennuksen rakentamisesta, olevan rakennuksen laajentamisesta ja korjausrakentamisesta ja vähentää siten mahdollisuuksia tehdä erilaisia tulkintoja eri toimenpiteistä. (HE 85/2017 vp, s. 12)

Toinen sujuvoittamisalue, *viranomaisasioinnin helpottaminen*, vaikuttaa ihmisiin suuremmin. Asiointiprosessien sujuvoittaminen viittaa esityksissä viranomaisasioinnissa tehtyihin muutoksiin, joiden on tarkoitus helpottaa kansalaisten toimintamahdollisuuksia. Näissä esityksissä tavoitteena on asiakkaan kannalta parempaan viranomaiskulttuuriin ja käytänteisiin pyrkiminen. Eräs tällainen sujuvoittamiskeino on, että viranomainen sitoutuu kysymään tietoa hallinnon asiakkaalta vain kerran, kuten esityksessä HE 104/2017.

Esityksellä on myös useita sellaisia kansalaisten arkea helpottavia vaikutuksia, jotka seuraavat pyrkimyksestä sujuvoittaa säädöksiä ja lyhentää nimiasioiden keskimääräisiä käsittelyaikoja. Muutoksella helpotetaan kansalaisten arkea erityisesti niiltä osin, kun kyseessä on niin sanottu rutiininomainen nimenmuutos. (HE 104/2017 vp, s. 34)

Tietojen löytyminen yhdestä paikasta helpottaa myös asiointiprosesseja esityksessä HE 72/2017 vp, kun koulutuksen valtakunnallinen tietovaranto tallentaa keskitetysti oppilaiden tietoja perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen piirissä. Digitalisaation mahdollistamia esimerkkejä asioinnin helpottamisesta ovat sääntelymuutokset, joissa ihmiset välttävät asioimasta suoraan viranomaisen kanssa. Esimerkiksi esityksessä HE 103/2017 vp ajokieltoon määrättyjen hallinnollisen taakan esitetään keventyvän, kun käsittelystä selviytyisi yhdellä käynnillä viranomaisessa. Viranomaisasioinnin muutokset oleskelulupamenettelyyn taas yksinkertaistuvat maahan kausityöläiseksi tuleville esityksen HE 80/2017 vp mukaan. Useat asiointiprosessien sujuvoittamismuutokset ovat siis yhteydessä digitalisaatioon: asiointi voidaan siirtää yhä useammin verkkoon, joka vähentää yhtäältä tarvetta asioida viranomaisen kanssa ja toisaalta sisältää jo olemassa olevia tietoja ihmisistä.

Järjestöihin kohdistuvia vaikutuksia tunnistettiin vuoden 2013 aineistosta viidestä esityksestä (todennäköisesti syy vähäiseen määrään lieenee se, ettei järjestöihin kohdistuvaa sääntelyä juuri valmisteltu tuona vuonna). Kyseisistä esityksistä sääntelyn sujuvoittamiseen viitattiin kahdessa: HE 191/2013 vp ja HE 11/2013 vp. Esityksessä HE 191/2013 vp toimintansa aloittavien yhteisöjen ei sääntelymuutoksen myötä tarvitsisi enää valita tilintarkastajaa. Tämän esityksen vaikutukset *'selkeyttäisivät oikeustilaa'* perustettaville yhteisöille, eli vaikutukset eivät kohdistuisi pelkästään vapaaehtoistoiminnan sektorille. Esityksessä HE 11/2013 vp raha-avustusten muutosten arvioidaan mahdollisesti myös edistävän järjestöjen toimintaedellytyksiä. Vuoden 2017 aineistosta kahdella esityksellä arvioitiin olevan järjestöihin kohdistuvia vaikutuksia: esityksillä HE 117/2017 vp ja HE 15/2017 vp. Ensimmäinen esityksistä liittyy riistanhoitoyhdistysten asemaa, eikä esityksellä ole vaikutuksia sääntelytaakkaan. Jälkimmäinen liittyy sote-uudistukseen.

Vaikka vertailuvuosina ei tunnisteta kuin yksi sääntelytaakkakirjaus kumpanakin vuonna, kirjauksia sääntelyn sujuvoittamisesta siis löytyy. Tämä viittaa siihen, että lainvalmistelussa kuitenkin tunnistetaan, että sääntely aiheuttaa ihmisillekin jonkinlaista taakkaa. Vuonna 2013 ihmisvaikutuksia esiintyy 94 esityksessä ja sääntelyn sujuvoittamiskirjauksia on näistä 17 esityksessä. Tämä tarkoittaa, että sujuvoittamiskirjauksia on 18 prosentin verran ihmisvaikutuksia sisältäneissä esityksissä. Vuonna 2017 ihmisvaikutuksia sisältäviä esityksiä on 58 ja kymmenessä on sääntelyn sujuvoittamiskirjauksia eli sujuvoittamiskirjausten osuus on tällöin 17 prosenttia. Vertailuvuosissa ei siten näy juurikaan määrällistä eroa sääntelyn sujuvoittamisen tunnistamisessa, kun ne suhteutetaan esitysten määrään. On kuitenkin syytä huomioda, että vertailuaineistot eivät ole täysin verrattavissa keskenään, sillä vuodelta 2017 oli käytössä vain esitykset syyskuun loppuun.

Sääntelyn myönteiset vaikutukset

Vaikutusten arviointijaksoissa esiteltyt sääntelyn vaikutukset ovat olleet pääasiassa myönteisiä. Asiointiprosessien helpottaminen sekä säädösten selkeyttäminen vaikuttavat itsessään ihmisiin tai heidän toimintaansa myönteisesti. Viranomaisasioinnin helpottamisen lisäksi sääntelymuutokset voivat myös edistää yhdenmukaisempia ratkaisuja: esityksessä HE 103/2017 vp arvioidaan, että sääntelymuutosten myötä edistetään yhdenvertaisuutta menettelyissä.

Ajokieltoon määräämisen automatisointi ja digitalisointi sekä menettelyn yksinkertaistamien yhdenmukaistaisi menettelyä sekä ajokieltojen pituuksia eri poliisilaitosten välillä ja turvaisi siten ajokieltoon määrättyjen yhdenvertaista kohtelua. (HE 103/2017 vp, s. 50)

Kaikista vertailuvuosien esityksistä tarkasteltiin lisäksi yleisesti, minkä kohderyhmän toimintaa ehdotettu sääntely parantaa esityksessä esitettyjen tavoitteiden mukaan. Ihmisiin kohdistuvaa hyötyä tunnistettiin vuoden 2017 ja vuoden 2013 esityksistä yhteensä noin 35 prosentin verran kumpanakin vuonna kaikista esityksistä. Hallituksen esitysten tavoitteissa ja ehdotuksissa myönteiset vaikutukset kohdistuivat esimerkiksi sosiaali- ja terveysasioihin, kuluttajansuojan edistämiseen ja tietoyhteiskuntaan liittyviin seikkoihin.

6. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Kirjoittajina kaikki hankkeen jäsenet

Raportin lopuksi esitetään tutkimushankkeen keskeiset tulokset ja niistä johdetut kehittämisehdotukset. Aluksi kerrataan tutkimusasetelma: yleiset tavoitteet, aineistot ja menetelmät. Tämän jälkeen esitetään hankkeen analyysiin perustuva yleiskuva sääntelytaakasta. Sitä käsitellään osa-alueittain: sääntelytaakka käsitteenä ja ilmiönä, sääntelytaakan hallinnointi, yrityksiin kohdistuva sääntelytaakka, kansalaistoimintaan ja ihmisiin kohdistuva sääntelytaakka, Euroopan unioni sääntelytaakan aiheuttajana, ja sääntelytaakan suhde sääntelyn myönteisiin vaikutuksiin. Lopuksi esitetään kehittämisehdotuksia, jotka on ryhmitelty yleisiin näkökohtiin, lainsäädännön laatuun ja arviointiin ja toimeenpanoon.

6.1 Tutkimusasetelma

Tutkimushankkeen yleiset tavoitteet

Tässä hankkeessa on pyritty muodostamaan mahdollisimman kattava, realistinen ja moniulotteinen *yleiskuva* sääntelytaakasta Suomessa. Se tarkoittaa seuraavia asioita: sääntelytaakan arvioinnin suhde muuhun säädöspoliittiseen keskusteluun, sääntelytaakka käsitteenä ja ilmiönä, sääntelytaakan hallintastrategiat ja sitä koskevien arviointimenetelmien hyödynnettävyys, sääntelytaakan suhde sääntelyn myönteisiin vaikutuksiin sekä kansainvälisiin velvoitteisiin, sekä sääntelytaakka suhteessa yrityksiin ja kansalaisiin. Erityisenä tavoitteena on tunnistaa taakan keskeisimmät lähteet. Tarkan, määrällisen kokonaisarvion tuottaminen sääntelytaakasta ei ollut mahdollista. Siihen ei ollut tarjolla riittävää valmista tietopohjaa, eikä hankkeessa ollut mahdollista tuottaa omia laskelmia. Yleiskuvan tuottamisen ohella pyrkimyksenä on tuottaa tietoa, jonka avulla sääntelytaakkaa voitaisiin parhaiten vähentää.

Sääntelytaakkaa analysoidaan tässä raportissa eri näkökulmista. Yhtäältä sääntelytaakan muodostumista ja sitä koskevia arvioita tarkastellaan sääntelyä ja sen toimeenpanoa harjoittavasta julkisesta vallasta käsin eli *”ylhäältä alas”*. Tämä tarkoittaa konkreettisimmillaan hallituksen esityksiin kirjattuja sääntelytaakkaa koskevia arvioita, mutta myös julkisen hallinnon pyrkimyksiä mitata sääntelytaakkaa ja kehittää sen hallintaa. Lisäksi se tarkoittaa sellaisia hallinnollisia rakenteita, jotka tukevat *”turhan”* sääntelytaakan muodostamista. Tätä kuvaa täydentää *”alhaalta ylös”* suuntautuva tarkastelu, jolla pyritään kartoittamaan erityyppisten yritysten, kansalaistoimijoiden sekä väestöryhmien edustajien kokemuksia sääntelytaakasta ja sääntelyn myönteisistä vaikutuksista.

Sääntelytaakkaa tarkastellaan myös ilmiölähtöisesti ja sääntelyalakohtaisesti. Ilmiölähtöisyys tarkoittaa esimerkiksi yritysten toimintaedellytyksiä, ympäristönsuojelua sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja huono-osaisuutta suhteessa sääntelytaakkaan. Sääntelyaloittainen tarkastelu jakaantuu esimerkiksi työoikeuteen, verotukseen ja kirjanpitoon sekä ympäristö- ja sosiaaloikeuteen, joskaan hankkeessa ei ole mahdollista paneutua yksittäisiin juridisiin kysymyksiin. Tarkastelu sisältää myös toimeenpanoon liittyvät kysymykset.

Aineistot ja menetelmät

Sääntelytaakan ilmenemismuotoja tarkastellaan useiden menetelmien ja tulkintakehikoiden sekä erityyppisten aineistojen avulla. Hankkeessa on analysoitu sääntelytaakkaa ja sen arviointia käsittävää hallinnollista ja tutkimuskirjallisuutta. Empiirisen analyysin pyrkimyksenä on puolestaan tarkentaa kuvaa yrityksiin, kansalaistoimintaan ja yksittäisiin ihmisiin kohdistuvan taakan keskeisistä lähteistä ja syntymekanismeista. Empiirinen analyysi on sekä määrällistä että laadullista, ja erityyppiset aineistot ja analyysimenetelmät nostavat esille erilaisia tuloksia. Osa tarkasteluista on kohdistunut ehkä pitkäänkin voimassa olleeseen sääntelyyn ja osa uuteen, valmisteilla olevaan sääntelyyn.

Yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa on tarkasteltu empiirisesti niin sääntelyn kohteiden kuin hallinnonkin näkökulmista. Aihepiiriä kartoitettiin ensin yritysten edunvalvontajärjestöjen edustajia *haastattelemalla* sekä järjestämällä *työpaja* yritysten edustajille. Työpajan tuloksia hyödynnettiin yrityksille suunnatun *kyselyn* laadinnassa (n = 370). Analyysien tulokset kertovat yritystoimijoiden kokemasta sääntelytaakasta ja sääntelyn myönteisistä vaikutuksista. Hyvin erityyppistä aineistoa edustaa *hallituksen esityksiin* (vuodet 2013 ja 2017) kirjatut arviot yrityksiin kohdistuvasta sääntelytaakasta, sääntelyn keventämisestä ja sääntelyn myönteisistä vaikutuksista. Lisäksi analysoimme kokonaisvaltaisesti sääntelytaakan lähteitä ympäristönsuojelussa eli yhdellä sääntelypolitiikan alueella. Tämä *tapaustarkastelu* perustuu osin aiemman tutkimuksen, dokumenttien ja voimassaolevien säädösten oikeudelliselle analyysille, osin tätä työtä varten toteutettuihin haastatteluihin (yritysten, kansalaisten ja lakia soveltavien viranomaisten edustajat).

Kansalaistoimintaan ja ihmisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa arvioitiin erikseen. Kansalaistoiminta viittaa kansalaisjärjestöihin tai ylipäänsä kollektiiviseen, verkostoituneeseen toimintaan. Yksilönäkökulma kohdistuu pääosin sääntelyn ja sitä koskevien menettelytapojen hahmottamiseen sekä viranomaisasiointiin. Analyyseissä korostuu tutkimuskirjallisuuden merkitys, mutta niissä on hyödynnetty myös empiiristä aineistoa.

Kansalaistoimintaan liittyvään *työpajaan* osallistui aiheen parissa työskenteleviä tutkijoita, virkamiehiä ja kolmannen sektorin edustajia. Tavoitteena oli hahmottaa sääntelyn ja viranomaisasiointin roolia suhteessa kansalaistoimintaan, mahdollisia ongelmakohtia sekä tulevaisuuden kehitystä. Analyysissa nostettiin esiin keskustelun keskeiset teemat. Hankkeessa analysoitiin myös kansalaisten käymää *internet-keskustelua* viranomaisasiointista; tämä aineisto perustui Suomi24-palstan lupa-asioita, etuuksia sekä oikeudellisia prosesseja käsitteleviin keskusteluihin. Edellä kuvatun kaltaisesti hankkeessa tarkasteltiin myös *hallituksen esityksiin* (vuodet 2013 ja 2017) kirjattuja arviota kansalaistoimintaan ja ihmisiin kohdistuvasta sääntelytaakasta ja sääntelyn keventämisestä sekä sääntelyn myönteisistä vaikutuksista. Tämä analyysi kertoo hallinnon tuottamasta sääntelytaakan arvioinnista.

Kaiken kaikkiaan analyysit tarjoavat melko monipuolisen kuvan sääntelytaakan erilaisista ilmenemismuodoista ja niiden esiintymisestä yleisellä tasolla: mitkä sääntelytaakan muodot erottuvat toisia enemmän, ja mihin tahoihin sääntelytaakan eri muodot erityisesti kohdentuvat. Samoin analyysit antavat selityksiä sille, miksi edes summittaisesti uskottavan kokonaisarvion numeerinen antaminen ilman laajoja varaumia on kutakuinkin mahdotonta, eikä ehkä kovin mielekästäkään. Vaikka tällaisia arvioita on esitetty muiden OECD- ja EU-maiden toimesta, niissä esitettyjen lukujen luotettavuus on kyseenalaistettu useissa arvioissa.

6.2 Yleiskuva sääntelytaakasta

Sääntelytaakka käsitteenä ja ilmiönä

Sääntelytaakka: epämääräinen käsite, moniulotteinen ilmiö

Sääntelytaakan käsitteelle ei ole kiteytynyt yhtä yksiselitteistä, kansallisesti tai kansainvälisesti vakiintunutta merkityssisältöä. Sääntelytaakka saattaa luoda mielikuvaa siitä, että kaikki sääntely olisi taakkaa. Keskittyminen kustannuksiin, velvoitteisiin, vaatimuksiin ja rajoituksiin puolestaan sivuuttaa sääntelyn myönteiset vaikutukset sekä muut vaikutuslajit. Kaikki sääntelytaakka ei ole turhaa tai haitallista, jos taakan suhteuttaa sääntelyn tavoitteisiin ja niiden mukaisiin myönteisiin vaikutuksiin (kuten terveyden tai turvallisuuden takaamiseen, ympäristönsuojeluun tai markkinahäiriöiden korjaamiseen).

Sääntelytaakan tarkastelua voidaan selkiyttää erittelemällä sen eri merkityksiä, kuten hallinnollista taakkaa, sääntelyn aiheuttamia muita kustannuksia, harmia ja vaivaa, sääntelyn ja siitä johdettujen menettelyjen hallintaan ja toimeenpanoon liittyviä ongelmia sekä viranomaisasiointin kuormittavuutta. Sääntelytaakan tarkastelussa on keskeistä aikatekijän merkitys. Sääntelystä eri tahoille aiheutuvat kustannukset tai sääntelyn toimeenpanon myötä kertyvät kokemukset saattavat ajan oloon muuntua. Esimerkiksi sääntelyn sisältöä voimaantulovaiheessa koskeva epäselvyys saattaa soveltamiskäytännön lisääntyessä selkiintyä eri kohdetahoille. Toisaalta toimeenpanon alkuvaihe saattaa tuottaa kustannuksia, jotka ajan myötä vähenevät suhteessa sääntelyä edeltäneeseen tilaan.

Erityisessä tapaustarkastelussa pyrittiin tunnistamaan ympäristösääntelyn valmistelussa yleisiä tekijöitä, jotka johtavat taakkaa aiheuttaviin sääntelyrakenteisiin. Näitä ovat muun muassa sääntelyn institutionalisoituminen ja polkuriippuvuus, sääntelyharhat, erityisintressien vaikutus sääntelyn lisäämiseksi ja ylläpitämiseksi sekä EU:n sääntelytapa. Sääntelyssä on myös rakenteita, jotka näyttäytyvät turhan sääntelytaakan näkökulmasta ongelmallisina. Tällaisia ovat muun muassa ympäristösääntelyn monitasoinen rakenne, yleisten normien ylikattavuus, lupamenettelyn ja tapauskohtaisen harkinnan laajamittainen käyttö, laaja osallisuuden käsite ja osallistumiskäytännöt sekä tiedontuotantovelvoitteet. Toisaalta monet sääntelytaakkaa aiheuttavat rakenteet (sääntelyn monitasoisuus, joustavat normit ja laaja osallisuuden käsite) toimivat myös sääntelytaakan vähentämisen välineinä. Arvio taakasta ja sen turhuudesta on siten tapauskohtaista ja edellyttää sääntelyn osa-alueen syvällistä tuntemusta. Edellä kuvattujen tekijöiden tunnistaminen voi kuitenkin auttaa esimerkiksi säädösvalmistelijoita välttelemään tai vähentämään turhaa taakkaa aiheuttavia sääntelyrakenteita.

Sääntelytaakkaa arvioitaessa on tärkeä myös erottaa toisistaan sääntelyn aiheuttama tosiasiallinen taakka sekä sääntelyn kohteiden (yritykset, kansalaiset jne.) kokema kuormitus. On varsin tavanomaista, että vaikka sääntelytaakkaa vähennetään, sen kohteena olevat tahot kokevat sen entisen kaltaisena tai joissain tapauksissa jopa kasvavan. Kyseessä voi olla joko ajallinen viive sääntelyn vaikutusten suhteen tai monimutkaisemmat kognitiiviset vaikutusmekanismit. Yhtä kaikki, viranomaisen ja päätöksentekijän kannattaa ottaa tämä huomioon lakien toimeenpanossa sekä tähän olennaisesti liittyvässä viestinnässä ja neuvonnassa.

Sääntelytaakka-käsitteen epämääräisyys ei siis tarkoita, ettei sen edellä kuvattuja ulottuvuuksia olisi mielekästä arvioida ja vähentää, jos se on perusteltua ja mahdollista. On todennäköistä, että myös laajemmat ohjauskokonaisuudet kaipaavat uudistamista, ja sääntelytaakkaan sisältyvät ulottuvuudet voivat auttaa uudistustarpeiden arvioinnissa. On kuitenkin syytä suhtautua kriittisesti sellaiseen yleistävään keskusteluun, jossa ei ole sijaa tarkemmalle erittelylle sääntelytaakan arvioinnin tosiasiallisista mahdollisuuksista tai sen vähentämisen tarkoituksenmukaisuudesta. Myös sääntelyn ja sääntelytaakan käsitteiden erityyppinen hahmottuminen eri

maissa on syytä tiedostaa tuotaessa kansainvälisessä yhteydessä käytettyjä käsitteitä ja toimintamalleja suomalaiseen säädöspoliittiseen keskusteluun.

Sääntelyn sujuvoittaminen: sääntelyn selkeyttämistä ja menettelytapojen keventämistä

Sääntelytaakan tarkasteluun liittyy myös keskustelu sääntelyn sujuvoittamisesta. Hallituksen esitysten analyysissä se hahmottui etupäässä sääntelyn selkeyttämiseksi tai keventämiseksi. Analyysien perusteella kävi ilmeiseksi, että selkeyttämisellä pyritään etupäässä helpottamaan sääntelyn tulkintaa sääntelyn toimeenpanijoiden, kuten viranomaisten, sekä sääntelyn kohteiden näkökulmasta. Sen välillisenä vaikutuksena on parhaimmillaan sääntelyn toimeenpanoon liittyvien epäyhtenäisten tulkintojen väheneminen. Sääntelyn keventäminen näyttäytyy puolestaan norminpurun lievennettynä muotona sääntelyn kohteen näkökulmasta katsottuna. Se voi tarkoittaa esimerkiksi jonkin menettelyn yksinkertaistamista. Sääntelyn purkamisesta kokonaisuudessaan ei ollut aineistoissa juurikaan esimerkkejä, eikä se näyttäytynyt erityisen oleellisenä. Analyysistä kävi myös ilmi, että yksittäisissä lakiuudistuksissa saattaa olla erisuuntaisia keventämisen, tiukentamisen ja selkeyttämisen toimia samanaikaisesti. Tällöin toimien mielekkyys nousee toivottujen vaikutusten kokonaisvaltaisesta arviosta, jossa uudistuksen nähdään esimerkiksi lyhyellä aikavälillä lisäävän taakkaa, mutta pidemmällä jaksolla keventävän sitä.

Sääntelytaakan hallinnointi

Sääntelytaakan vähentäminen vain yksi näkökulma säädöspoliittikkaan

Tässä raportissa on suhteutettu sääntelytaakasta käytyä keskustelua laajempaan säädöspoliittiseen yhteyteen, millä viitataan yleisiin, laadukkaan lainvalmistelun ihanteisiin. Se tarkoittaa ensinnäkin huolellista ja laaja-alaista vaikutusten arviointia, joka kohdistuu paitsi yritysvaikutuksiin, myös taloudellisiin, sosiaalisiin ja ympäristöön kohdistuviin vaikutuksiin, niin myönteisiin kuin kielteisiin. Toiseksi mainituilla ihanteilla tarkoitetaan sidosryhmien tasapuolista osallistamista säädösvalmistelusta ja säädöspoliitikasta – eli myös sääntelytaakasta – käytyyn keskusteluun. Tällöin on myös hyvä ottaa huomioon keskeisten kohderyhmien sisäiset erot koetussa sääntelytaakassa. Kolmanneksi hyvän lainvalmistelun ihanteilla viitataan säädösvalmistelun avoimuuteen ja laadukkaaseen tietopohjaan. Sääntelytaakan vähentämistoimien kansainvälinen tietopohja perustuu usein hallinnollisiin raportteihin, joihin kirjattujen määrällisten taakka-arvioiden muodostumista ei ole riittävästi avattu epävarmuustekijöineen ja reunaehtoineen.

Edellä kuvatulla tarkastelulla halutaan muistuttaa siitä, että vuosikymmeniä vallinneita lainvalmistelun periaatteita ei ole syytä unohtaa, vaikka sääntelytaakan arviointi on noussut keskeiseen asemaan myös suomalaisessa sääntelypoliittisessa keskustelussa. Sääntelytaakka onkin vain yksi ja varsin rajallinen tapa hahmottaa ehdotetun sääntelyn vaikutuksia. Jos sääntelyä valmistellaan pelkästään sääntelytaakan arviointiin perustuen, moni tärkeä ulottuvuus jää huomiotta. Tällöin lisääntyy myös riski, että sääntely ei ole kokonaisuudessaan tarkoituksenmukainen, mikä on omiaan kasvattamaan sääntelytaakkaa.

Sääntelytaakan arviointi ja mittaaminen on vaikeaa

Kun puhutaan sääntelytaakan arvioinnista, aluksi on hyvä selventää, että arviointi ei ole samaa kuin selvittäminen. Arviointi on lähtökohtaisesti epävarmaa. Esimerkiksi sääntelykustannuksia voidaan pyrkiä mittaamaan objektiivisuutta tavoitellen sekä kohdetahojen subjektiivisia kokemuksia arvioiden. Kumpakin lähestymistapaa voidaan soveltaa tietyn lain valmisteluvaiheessa tai voimaantulon jälkeen. Valmisteluvaiheessa voidaan arvioida, millaista kuormitusta sääntelyn, sen asettamien vaatimusten, velvoitteiden ja rajoitusten noudattaminen aiheuttaa kohdetahoilleen. Sääntelyn voimaantulon jälkeen voidaan puolestaan tarkastella, millaisia vai-

kutuksia ja kokemuksia säännösten käytännön toimeenpano ajan myötä synnyttää. Yksittäisten lakien ohella on mahdollista arvioida eri laajuisia sääntelykokonaisuuksia. Nykyään painotetaan vahvasti, että sääntelyn vaikutukset ja eri tahojen kokemukset niistä perustuvat nimenomaan sääntelyn toimeenpanoon. Lisäksi säädöspoliittisessa keskustelussa on noussut esille tarve lisätä ja systematisoida sääntelyn jälkiarviointia.

Sääntelytaakan erittely joko taloudellisia ja muita vaikutuksia mitaten, asennemittauksin tai muilla tavoin on usein osoittautunut vaikeaksi. Lisähankaluuksia on aiheutunut siitä, että hallintokäytännöissä on hyväksytty myös monet puutteelliset metodit. Mikäli hallintokäytännöissä on tähdätty metodien helppo- ja nopeakäyttöisyyteen ja niiden soveltamisen alhaisiin kustannuksiin, metodien laatutaso ei kenties ole ollut korkea. Lisäksi käytettyjen aineistojen heikko laatutaso sekä metodien soveltamisen ongelmat (osaamisen puute, huolimattomuus, houkutukset muunnella saatuja tuloksia, tulosten jääminen käyttämättä) muodostavat hankalia lisäongelmia (Renda ym. 2013). Heidän kansainvälisiin kokemuksiin ja vertailuihin perustuvat tutkimustulokset soveltuvat myös Suomen oloihin siksi, ettei maassamme sovelleta yksinomaan täällä tunnettuja metodeja, vaan sovelletaan erilaisina yhdistelminä ja muunnelmina metodeja, jotka on kehitetty muualla.

Teknisesti on sinänsä mahdollista eritellä ja arvioida vain sääntelyn kielteisiä vaikutuksia ja sääntelytaakkoja niiden osana. Eri maista löytyy kuitenkin lupaavia esimerkkejä siitä, että hyvinkin teknisluonteisen mittaamisen yhteydessä sääntelytaakan luonteisten kustannusten ohella tarkastellaan myös sääntelyn kohteille sääntelystä aiheutuvia hyötyjä, kuten Isossa-Britanniassa, tai että taakanluonteisten kustannusten lisäksi tarkasteluun otetaan sääntelystä aiheutuvat yhteiskunnalliset kustannukset ja hyödyt, kuten Ranskassa. Suomessakin on korostettu, että sääntelystä sen kohteille aiheutuvien haitanluonteisten kustannusten laskenta tulee toteuttaa ottaen huomioon voimassa olevien ohjeiden (oikeusministeriö 2007, työ- ja elinkeinoministeriö 2017b) mukaiset laajat sääntelyvaikutusten muodostamat kokonaisyhteydet.

Kustannus-hyötyanalyysin sovellukset sääntelyvaikutusten arvioinnissa ovat jääneet varsin vaatimattomiksi Euroopassa, jossa metodin supistettua muotoaakaan eli kustannus-vaikutusanalyysia ei ole vakiinnutettu. Se voisi kuitenkin tarjota mahdollisuuksia sääntelystä aiheutuvien oleellisten yhteiskuntataloudellisten kustannusten arviointiin pohjustaen toimenpiteitä, joilla sääntelyn yhteiskuntataloudelliset kustannukset pyrittäisiin minimoimaan.

Vakiintuneissa sääntelyvaikutusten arviointimetoodeissa kiinnitetään huomiota vain sääntelyn välittömiin noudattamiskustannuksiin sen kohteille. Se, mitä välittömistä noudattamiskustannuksista lasketaan, vaihtelee metodeittain. Käytännön sovelluksissa lasketaan vähintään ne kustannukset, joiden vakiintuneena nimityksenä ovat hallinnolliset taakat. Ne aiheutuvat siitä, että sääntelyn kohteet täyttävät niille asetetut velvollisuudet toimittaa informaatiota sääntelyn harjoittajille. Tämä informaatio liittyy esimerkiksi lupahakemuksiin, ilmoituksiin toiminnan harjoittamisesta, määräaikaishavaintointiin, viranomaisten vaatimien tietorekistereiden ylläpitoon sekä tiedon tarjontaan viranomaisten harjoittaman valvonnan ja tarkastustoiminnan yhteydessä. Poikkeuksetta lasketun minimin hallinnollisten taakkojen piirissä muodostavat juoksevat hallinnolliset taakat, joita aiheutuu jatkuvasti tai ajoittain niin kauan kuin sääntely on voimassa. Useimmissa tiedossa olevissa sovelluksissa lasketaan kuitenkin myös kertaluonteiset hallinnolliset taakat, jotka aiheutuvat sääntelyn tullessa voimaan tai huomattavasti muuttuessa.

Erittäin oleellinen kysymys on se, lasketaanko ja arvioidaanko myös niin sanotut sisällölliset noudattamiskustannukset. Ne aiheutuvat niistä sääntelyn kohteiden käyttäytymisen muutoksista, jotka lainsäätäjän tahtona on saada aikaan sääntelyn tarkoituksien toteuttamiseksi. Sisällöllisten noudattamiskustannusten laskemista koskevat kiperät analyysin ja arvioinnin ja vastaavien metodien kysymykset jäävät tässä esityksessä vastaamatta niin kuin aikaisemmissakin tarkasteluissa.

Yrityksiin kohdistuva sääntelytaakka

Yritysten edustajien näkemyksiä sääntelytaakasta selvitettiin heille suunnatun kyselyn ja työpajan avulla. Niissä kysyttiin, mille toiminnan painopistealueille sääntelytaakka enimmäkseen kohdentuu ja millaiseksi se koetaan. Lisäksi kysyttiin näkemyksiä hallituksen toimista sääntelytaakan vähentämiseksi. Tulosten tulkinnassa on otettava huomioon aineistoon liittyvät varaukset. Vastaaajat edustivat etupäässä varsin pieniä yrityksiä.

Yritysten edustajien mukaan hallituksen toimet riittämättömiä

Yrityksille suunnatun kyselyn vastausten mukaan yritysten edustajien yleinen suhtautuminen nykyiseen sääntelytaakkaan ja sen viimeaikaiseen kehitykseen on varsin kriittinen. Yritysten edustajien näkemysten mukaan hallituksen toimet yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan keventämiseksi ovat riittämättömiä. Kriittisimpiä näkemyksiä esittivät työnantajayritykset. Mikroyrityksiin ja etenkin yksinyrittäjiin kohdistuu eräiltä osin vähemmän sääntelytaakkaa (työnantajavelvoitteiden puuttuminen, kirjanpitolain uudistuksen myötä tulleet kevennykset jne.). Tämä saattaa selittää muita yritysryhmiä hieman myönteisemmät näkemykset. Yleisesti ottaen yritysten edustajien kriittiset näkemykset hallituksen toimien riittämättömyydestä saattavat osin selittyä asenteilla ja yritysten aikaisemmillä kokemuksilla, mutta myös hallituksen norminpurku- ja säädösten sujuvoittamisohjelman toimeenpanon viiveillä. Sipilän hallituksen elinkeinopolitiisten toimien vaikuttavuutta on mahdollista arvioida aikaisintaan vuonna 2020 eli hallituskauden jälkeen.

Kritiikin kärki kohdistuu toimeenpano-ongelmiin

Yritysten edustajien esittämän sääntelytaakkaa koskevan kritiikin kärki (niin kyselyn mukaan kuin työpajassa) kohdistui erityisesti sääntelyn tulkinnanvaraisuuteen, toistuviin muutoksiin, epäselviin linjauksiin ja ohjeistuksiin sekä viranomaisten tekemien tulkintojen epäyhtenäisyyteen ja ennakoimattomuuteen. Työpajassa osallistujia puhututti erityisesti viranomaiskulttuuri, jossa annetaan sanktioita (tai vaihtoehtoisesti hyväksytään yrittäjien tekemät ratkaisut) jälkikäteen enemmän kuin annetaan neuvontaa etukäteen. Työpajassa tuli myös esille, että erityisesti sellaista sääntelyä, jossa oli vakiintuneet asiointiprosessit, ei koettu raskaaksi.

Koetussa taakassa eroja taakan luonteen, toimialan ja yrityskoon suhteen

Sääntelytaakan kokivat yleisesti ottaen kuormittavimmaksi sosiaali- ja terveydenhuollon, matkailu- ja ravitsemustoiminnan, rakentamisen sekä kuljetuksen ja varastoinnin aloilla toimivat yritykset. Vähäisimmäksi sääntelytaakan kuormittavuus koettiin yhtäältä yt-toiminnan, työhyvinvoinnin, työsuojelu- ja työturvallisuusasioiden ja toisaalta materiaalihankintojen ja tietojärjestelmien sekä lupa- ja rekisteröintiasioiden kohdalla. Ensiksi mainitut edustavat vastuullisen yrityksen normaaliin toimintaan kuuluvia menettelytapoja, joita on opittu kunnioittamaan. Jälkimmäiset puolestaan ovat yleensä kertaluonteisia toimenpiteitä tai investointeja, joiden kuormittavuus poistuu nopeasti. Toisaalta työpajassa tuli esille toimenpiteiden päällekkäisyys koskien esimerkiksi lupaprosesseja ja viranomaisvalvontaa. Keskustelussa oli myös esillä lupaprosessien toistuvuus aloilla, joilla toiminta on käytännössä jatkuvaa. Mikroyrityksiin ja etenkin yksinyrittäjiin kohdistuu vastausten mukaan eräiltä osin vähemmän sääntelytaakkaa (työnantajavelvoitteiden puuttuminen, kirjanpitolain uudistuksen myötä tulleet kevennykset jne.). Yritykset näkivät sääntelyssä myös positiivisia piirteitä (tarkemmin jaksossa 6.3).

Hallituksen esityksissä tunnistettu yrityksiin kohdistuva sääntelytaakka maltillista

Vuoden 2017 syyskuun loppuun mennessä annetuista hallituksen esityksistä (N=125) noin joka neljäs yritysvaikutuksia sisältävä esitys sisälsi jonkinlaisen merkinnän sääntelytaakasta. Sääntelytaakka kohdistui yleisesti useille toimialoille. Sääntelytaakka jakaantui kirjauksissa tassaaisesti luvan- ja ilmoituksenvaraisuuteen, raportointiin ja valvontaan sekä laitteiden ja tarvikkeiden hankintaan, tietojärjestelmiin tai asiantuntijahenkilöstön palkkaamista edellyttäviin vel-

voitteisiin. Taakat vaikuttivat yleisesti ottaen melko maltillisilta. Noin joka toisessa sääntelytaakkaa sisältävässä esityksessä esitettiin myös sääntelyä keventäviä vaikutuksia. Esitysten mukaan sääntelymuutokset saattavat siis aluksi aiheuttaa taakkaa yrityksille, mutta lopulta aikaansaada myönteisiä vaikutuksia pidemmällä aikavälillä. Markkinaympäristön sääntelyn lisäksi keskeinen taakkaa aiheuttava osa-alue oli kirjausten mukaan ympäristönsuojelu. Sääntelytaakkaa sisältävistä hankkeista noin puolessa sääntelytavoite oli peräisin Euroopan unionista. Se liittyi tyypillisimmin ympäristöön ja markkinoiden, kilpailun ja liiketoimintaympäristön edellytysten parantamiseen.

Vuoden 2013 hallituksen esityksistä sääntelytaakkakirjauksia tunnistettiin selvästi enemmän. Sujuvoittamista koskevia kirjauksia oli sen sijaan hiukan enemmän vuoden 2017 kuin vuoden 2013 esityksissä. Sääntelyn sujuvoittaminen viittasi erityisesti sääntelyn selkeyttämiseen tai velvoitteiden ja menettelytapojen keventämiseen liittyen esimerkiksi lupiin, ilmoitus- tai raportointiasioihin tai tapoihin toimeenpanna niitä. Kumpikin sujuvoittamisen muoto linkittyi toimeenpanoon ja voi näkyä esimerkiksi yritysten ja viranomaisten välisen asioinnin helpottumisena.

Kansalaistoimintaan ja ihmisiin kohdistuva sääntelytaakka

Sääntelystä on hyötyä kansalaisille esimerkiksi tiettyjen oikeuksien, etuuksien, palveluiden tai hyvän elinympäristön turvaamisessa, kansalais- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaympäristön määrittämisessä ja erilaisten riskien hallinnassa. Toisaalta erilaiset asiointiprosessit saattavat tuntua ihmisistä kuormittavilta, vaikka sääntelytaakan käsitettä käytetäänkin harvoin kansalaistoiminnan ja kansalaisten viranomaisasioinnin yhteydessä. Suomessa sääntelyn sujuvoittamisen yhteydessä on painotettu kansalais- ja vapaaehtoistoiminnan roolia enemmän kuin yksittäisten kansalaisten kohtaamia asiointiprosesseja. Jälkimmäinen näkökulma on kuitenkin ollut esillä jonkin verran kansainvälisessä sääntelytaakkakeskustelussa.

Kansalaistoiminnassa ongelmia sääntelyn hallinnassa ja toimeenpanossa

Kansalais- ja vapaaehtoistoimintaan liittyvissä ongelmissa usein on kyse toimeenpanosta, viranomaisohjeistuksesta ja tiedottamisesta sekä kansalaistoimijoiden sääntelyyn liittyvistä käsitteistä. Keskustelussa nousevat säännöllisesti esiin esimerkiksi tietyt vapaaehtoisten palkitsemiseen ja työttömyyteen liittyvien tulkintojen epäselvyydet. Lisäksi lupa- ja ilmoitusmenettelyihin liittyy laajemmin avoimia kysymyksiä ja mahdollisia muutostarpeita. Kansalaistoimintaa, sääntelyä ja viranomaisasiointia käsitelleessä työpajassa nousivat esiin kansalaistoiminnan moninaisuus ja uudet toimintatavat, joihin olemassa oleva sääntely ei aina sovi optimaalisesti. Vakiintuneet kansalaistoimijat kehittävätkin tapoja ”luovia sääntelyviidakossa”, ja myös viranomaiset saattavat pyrkiä kehittämään ratkaisuja säännösten luovaan soveltamiseen tai kiertämiseen. Sääntelyn ja sen toimeenpanon joustavuuteen ja tulkinnanvaraisuuteen liittyy myös ongelmia esimerkiksi riskienhallinnan, toimijoiden yhdenvertaisen kohtelun ja ”aktiivisen kansalaisuuden” väliinputoajien näkökulmasta.

Yksittäisten kansalaisten kohtaamat asiointiprosessit monelle hankalia

Yksittäisten kansalaisten arkeen kuuluu jossain määrin *lupa- ja ilmoitusasioita* ja näihin rinnastettavia viranomaisasioinnin muotoja. Myös *etuuksien ja palveluiden saantiin* liittyy mahdollisesti raskaita asiointiprosesseja erityisesti tarveharkintaisia tukia haettaessa tai tilanteissa, joissa henkilö on usean eri tahon asiakkaana. Lisäksi järjestelmän monimutkaisuus ja kysymys siitä, saako asiakas ne palvelut ja etuudet, joihin hänellä lain mukaan on oikeus, nousevat esiin. Tehdyistä *päätöksistä valittamiseen ja omien oikeuksien ajamiseen* voi liittyä paikoitellen raskaita ja vaativia asiointiprosesseja, ja esimerkiksi saatavilla oleva informaatio tai eri toimijoiden kyky saada selkoa omista oikeuksista ja niiden ajamisesta voivat olla riittämättömiä.

Käytännössä ongelmat kasaantuvat usein yhteiskunnassa marginaalisessa tai muuten huono-osaisessa asemassa oleville ryhmille.

Eri maissa yksittäisten kansalaisten viranomaisasiointiin liittyvää sääntelytaakkaa on arvioitu joko yleisesti ”keskivertokansalaisen” näkökulmasta tai sellaisten ihmisryhmien kannalta, joiden arkeen kuuluu runsaasti viranomaisasiointia (esimerkiksi vammaiset, työttömät, sosiaalipalveluiden asiakkaat). Esimerkiksi Ranskassa sääntelytaakkaa ja sääntelyn sujuvoittamista on pyritty tarkastelemaan tiettyjen elämänalueiden mukaan enemmän kuin hallinnon sektoreiden perusteella. Joitain yleisiä toimenpiteitä, joilla kansalaisten kohtaamaa sääntelytaakkaa on kansainvälisesti helpotettu tai ehdotettu helpotettavaksi, ovat asiointiprosessien avoimuus, viranomaisten välinen ja viranomaisilta asiakkaan suuntaan tapahtuva tiedottaminen ja vuorovaikutus, saman asian kysyminen vain kerran viranomaisten taholta, sähköinen asiointi, yhteiset asiointiportalit ja muut vastaavan tyyppiset toimet. Yleisten toimenpiteiden lisäksi olisi kuitenkin olennaista huomioida, miten sääntelytaakka kohdistuu eri ihmisryhmiin.

Ihmisiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa ei tunnisteta hallituksen esityksissä

Ihmisiin tai kansalaistoimintaan kohdistuvan sääntelytaakan kirjausten kehityssuunnasta hallituksen esityksissä ei voi tehdä päätelmiä, koska niitä sääntelytaakkaa koskevia arvioita ei juuri ollut. Hallituksen esityksissä on kuitenkin havaittavissa ihmisiin kohdistuvan sääntelyn sujuvoittamista koskevien kirjausten lisääntyminen vuodesta 2013 vuoteen 2017. Muutos on kuitenkin maltillisempaa kuin yrityksiä koskevassa säädösvalmistelussa, samoin sujuvoittamiskirjauksia on vähemmän.

Sääntelyn kevennys ei näissä esityksissä ole niinkään säädösten purkua kuin sääntelyn tulkinnan ja toimeenpanon muuttamista. Ihmisiin tai heidän toimintamahdollisuuksiinsa vaikuttavat kevennystoimet kohdistuvat tavoitteisiin helpottaa ja edistää ihmisten viranomaisasiointia. Tällaisia vaikutuksia nähdään syntyvän esimerkiksi palveluiden sähköistämisen seurauksena. Asiointiin arvioidaan myös helpottuvan tilanteissa, joissa sääntelyä selkeytetään. Viranomaisasiointiin sähköistämisen ei välttämättä kuitenkaan helpota niiden asemaa, jotka asioivat runsaasti eri viranomaistahojen kanssa tai joilla ei ole edellytyksiä käyttää digitaalisia palveluja. Näitä erityisryhmien tarpeita ei aineistoon sisältyvissä hallituksen esityksissä tullut esille.

Euroopan unioni sääntelytaakan aiheuttajana

Tukea arviolle, että puolet yritysten kohtaamasta taakasta peräisin EU:sta

EU-terminologiassa otettiin 2000-luvun alussa käyttöön paremman sääntelyn (*better regulation*) käsite. Se tarkoittaa muun muassa pyrkimystä turvata sääntely-ympäristön yksinkertaisuus ja laadukkuus ja tätä kautta tukea yritysten kilpailukykyä, kasvua ja työllisyyttä. Barroson komission loppuvuosinaan käynnistämällä järkevän sääntelyn toimintaohjelmalla (*Smart Regulation Agenda*) ja sitä konkretisoivalla sääntelyn parantamisen ja tuloksellisuuden ohjelmalla (*Regulatory Fitness and Performance Programme*, REFIT) EU tähtää siihen, että sen politiikka- ja lainsäädäntötoimista aiheutuisivat maksimihyödyt kansalaisille ja yrityksille, että niin tapahtuisi tehokkaimmalla mahdollisella tavalla ja että toimintatavaksi muodostuisi asianomaisten toimijoiden, mukaan lukien sidosryhmien, verkottuminen.

Kehittämispyrkimyksistä huolimatta EU-säädöksistä seuraa huomattavaa sääntelytaakkaa EU:n jäsenmaille. Tämän hankkeen yrityksille suunnatussa kyselyssä noin puolet vastaajista arvioi, että sääntelytaakka on etupäässä seurausta EU:n päätöksistä ja lainsäädännöstä.

Tämä vastaa aikaisemmin asetettuja arvioita siitä, että suunnilleen puolet yritysten sääntelytaakasta tulee EU-säädöksistä (Suomen yrittäjät 2015, 25)³⁴. Yritysten edustajien vastauksille voidaan myös siinä mielessä antaa painoarvoa, että vastanneista noin 80 prosenttia kertoi seuraavansa yrityksiin yleisesti kohdistuvaa sääntelyä ja 90 prosenttia omaa toimialaa koskevaa sääntelyä. Toisaalta tuloksissa on otettava huomioon, että vastaajat edustivat etupäässä pien-yrityksiä. Lisäksi noin puolet niistä vuosien 2013 ja 2017 hallituksen esityksistä, joista tunnistettiin yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa, oli lähtöisin Euroopan unionin direktiiveistä ja asetuksista. Nämä esitykset liittyivät sisällöltään tyypillisimmin ympäristöön (esim. vesien ja merien hoito, luonnonsuojelu, ympäristönsuojelu). Toisaalta on tiedossa, että myös sisämarkkinalainsäädännön, sekä maatalous-, luonnonvara- ja energiapolitiikkojen alueella EU:n sääntelyllä on voimakas vaikutus suomalaiseen lainsäädäntöön. EU-sääntelyn merkitystä kansalaistoiminnalle ja yksittäisten ihmisten arjessaan kohtaamille asiointiprosesseille on hankkeen aineistoilla mahdotonta arvioida. Aiemman tutkimuksen perusteella EU:n kilpailulainsäädäntö on kuitenkin vaikuttanut olennaisesti järjestöjen toimintaympäristöön näiden tuottaessa palveluita. Myös esimerkiksi EU-hankkeisiin liittyvä byrokratia on noussut esiin hankkeita toteuttavien järjestöjen kohdalla.

Lisääntyvää sääntelyn yksityiskohtaisuutta ja kumuloituvaa sääntelytaakkaa

Ympäristöalalla on havaittavissa EU-sääntelyn kehittyneen entistä kirjaimellisempaan ja yksityiskohtaisempaan suuntaan (esim. teollisuuspäästödirektiivi ja jätedirektiivi). Lisäksi EU-sääntelyssä saatetaan asettaa jäsenmaita sitovia ja kunnianhimoisia tavoitteita ennen tietoa keinoista, joilla tavoitteet (esimerkiksi kierrätystavoitteet) voidaan saavuttaa. Tämä johtaa pahimmillaan kumuloituvaa sääntelytaakkaan, kun tavoitteiden saavuttamiseen pyritään toimeenpanemalla yhä uusia keinoja. Myös sääntelyn liikkumavara kansallisella tasolla näyttäisi kaventuneen: EU-sääntelyssä määrättyjen keinojen rinnalla ei usein ole mahdollista käyttää vaihtoehtoisia, kansallisia tapoja panna täytäntöön sääntelyä. Näin jäsenvaltion liikkumavaran hyödyntäminen jää usein vähäiseksi. Kun otetaan huomioon, että direktiivien ja asetusten ohella EU-vaikutuksia on nähtävissä myös ns. pehmeän sääntelyn sekä komitologiaohjauksen alueilla kuten sosiaali- ja terveyspolitiikassa, maahanmuutto- ja siirtolaispolitiikassa ja tuotevalvonnassa, niin EU-sääntelyn kokonaisvaikutus kasvaa. Suomea on myös kritisoitu niin sanotusta gold platingista eli siitä, että EU:n säädöksiä toimeenpannaan kansallisessa lainsäädännössä yli EU:n minimivaatimustason. Yhdessä tunnollisen toimeenpanon kanssa tämä saattaa lisätä sääntelyn aiheuttamaa kuormitusta yrityksille ja kansalaisille. Valtioneuvosto on kiinnittänyt tähän huomiota.

Sääntelytaakan suhde sääntelyn myönteisiin vaikutuksiin

Myönteisten vaikutusten tarkastelun heikko asema keskustelussa ja tutkimuksessa

Mikäli sääntely esitetään ja ymmärretään ensisijaisesti taakan lähteeksi, sääntelyn myönteiset vaikutukset helposti sivuutetaan. Sääntelyllä pyritään kuitenkin edistämään esimerkiksi terveyttä, ympäristönsuojelua, sosiaalista ja fyysistä turvallisuutta, korjaamaan markkinoiden toiminnan häiriöitä tai parantamaan oikeudellisten menettelyjen laatua taikka yksilöiden oikeudensaannin mahdollisuuksia. Lakiuudistuksilla tavoitellaan usein jonkin toimijan tai ryhmän aseman paranemista tämän tyyppisissä yhteyksissä. Lisäksi toimivalla sääntelyllä on yleisluonteisia myönteisiä vaikutuksia: sääntelyllä voidaan vahvistaa yhteiskunnan toiminnan vakautta ja ennustettavuutta, ja lisätä luottamusta ja yhdenvertaisuutta eri toimijoiden kesken. Tällaisia

³⁴ Tosiasiassa EU-lainsäädännön tarkkaa vaikutusta ei tunneta. Määrä vaihtelee sen mukaan kuinka säädösvaikutusta tarkastellaan. Osa muutoksista on nimittäin vähäisiä teknisluonteisia muutoksia, jotka eivät tosiasiassa lisää sääntelytaakkaa. Lisäksi Eurlex-tietokantaan on kirjattu myös muita kuin oikeudellisesti sitovia säädöksiä, kuten suosituksia, päätöslauselmia, lausumia ja julkilausumia. Erityisesti EU-lainsäädännössä tämän soft law'n sääntelytaakkaa aiheuttava vaikutus on merkittävä.

sääntelyn yleisluonteisia myönteisiä vaikutuksia voidaan pitää hyvin toimivan oikeusvaltion ominaispiirteinä. Niitä ei monestikaan tule esille konkreettisten lakiehdotusten yhteydessä.

Sääntelyn myönteisten vaikutusten analysoimiseksi on myös kehitetty vähemmän käsitteistöjä, jäsentelyjä ja työkaluja kuin kustannusten arviointia varten. Kustannuksia koskevilla laskelmilla on usein vahva merkitys sääntelyä koskevassa päätöksenteossa. Tätä vaikutusta vahvistaa se, että usein kustannukset alkavat karttua pian sääntelyn voimaantulon jälkeen. Lisäksi on tavallista, että kustannusrasitus kohdistuu rajattuun yrityskenttään, jonka intressejä valvovat vakiintuneet sidosryhmät. Sen sijaan sääntelyn myönteiset vaikutukset, varsinkin vaikutukset yksilöihin ja kotitalouksiin, leviävät tyypillisesti laajalle, mutta toteutuvat yksittäisissä tilanteissa, joissa ei ole välttämättä kyse suurista raha-arvoista. Tällaiset myönteiset vaikutukset saattavat ilmetä vasta pitkän ajan kuluessa sääntelyn voimaantulosta, eikä hyötyä saavien tukena ole useinkaan yhtä vahvaa edunvalvontaa kuin yrityksillä.

Sääntelyn myönteiset vaikutukset erilaisia eri kohderyhmien näkökulmista

Sääntelyn myönteisiä vaikutuksia voidaan tarkastella myös konkreettisesti kohderyhmien näkökulmasta. Yrityksille suunnatussa kyselyssä vastaajat näkivät sääntelyssä myös seuraavia, positiivisia piirteitä: 1) Yhteisten pelisääntöjen ja velvoitteiden luominen on edistänyt harmaan talouden kitkemistä ja ehkäissyt epäterveen kilpailun syntymistä, ja 2) asioiden hoitamisen sujuvuus on parantunut viranomaispalveluiden digitalisoinnin myötä. Tämän ansiosta esimerkiksi erilaiset lupakäsittelyt, tarjouspyynnöt, rekisteröinnit ja veroasiat ovat helpommin hoidettavissa ja erilaiset tiedonhakua edellyttävät toimet ovat nopeammin toteutettavissa. Lisäksi tuli esille 3) sääntelyn myönteinen vaikutus yritystoiminnan laatuun (pätevyysvaatimukset, tuoteturvallisuus ja kehittämisen kannustimet). Yritystyöpajassa tuli esille, että sääntelyä, jossa oli vakiintuneet asiointiprosessit, ei koettu erityisen raskaaksi. Aineistot ilmensivät myös esimerkkejä tilanteista, joissa asiointiprosessit ja viranomaiskulttuuri olivat kohentuneet esimerkiksi sähköisten asiointiprosessien tai viranomaisen aiempaa konsultoivamman työskentelytavan vuoksi.

Kansalaistoimintaa koskevan työpajan osallistujat korostivat sitä, että sääntelystä on myös hyötyä eri kansalaisryhmien oikeuksien turvaamisessa ja että sääntelyn purkamisella saattaa olla väliinputoajia, erityisesti yhteiskunnassa heikommassa asemassa olevia ryhmiä. Myös eri toimijoiden yhdenmukainen kohtelu, oikeudenmukaisuuden kokemukset sekä toisaalta riskien hallinta nostettiin esiin. Väliinputoamisen ongelma näkyy myös yksittäisten kansalaisten kohtaamisissa asiointiprosesseissa. Asiointiprosessien raskaus, informaation puute tai esimerkiksi oikeudellisten prosessien ongelmat eivät tarkoita sitä, että sääntely sinänsä olisi välttämättä ongelma, vaan että asiointiprosesseissa voisi olla kehitettävää ja että järjestelmää olisi tarkasteltava kokonaisuutena eri kansalaisryhmien näkökulmasta.

Myönteisten vaikutusten ja sääntelytaakan moniulotteinen dynamiikka

Sääntelyä koskevassa keskustelussa on ylipäänsä tyypillistä, että yhden tahon etu nähdään toisen haittana. Yritystenkään intressit eivät ole yhteneväisiä, sillä yrityksen koko ja toimiala vaikuttavat sääntelyn hyödyllisyyteen ja kuormittavuuteen. Esimerkiksi ympäristöalalla uutta teknologiaa ja palveluja tarjoavat yritykset ovat liiketoiminnassaan riippuvaisia sääntelystä ja usein puoltavat sen tiukentumista, kun taas perinteisempi päästöjä aiheuttava teollisuus näkee sääntelyn ennemminkin kustannuksena. Osassa sääntelyä ilmenee eri näkökulmien ja intressien vastakkainasettelua yritysten toimintaedellytysten vahvistamisen (rajoittavaa sääntelyä poistamalla tai keventämällä) ja kansalaisten suojaamisen välillä. Monet yritysten raskaiksi kokemat lupaprosessit ja muu kuormittava sääntely voivat olla kansalaisnäkökulmasta perusteltuja esimerkiksi esteettömyyden, kuluttajansuojan, ympäristön, turvallisuuden, työelämän tai terveydellisten ja sosiaalisten ongelmien ehkäisyn tai hoidon näkökulmasta. Toisinaan asetelmat synnyttävät latautunutta yhteiskuntapoliittista keskustelua toimintapolitiikan suunnasta. Tällaisia teemoja ovat esimerkiksi alkoholipoliittikka, kuluttajansuojelu, työelämän sääntely ja

ympäristösääntely, julkisen toiminnan yksityistäminen sekä merkittävät sosiaali- ja terveystoiminnalliset uudistukset.

Vuoden 2017 hallituksen esityksissä, joissa tunnistettiin yrityksiin kohdistuvaa sääntelytaakkaa, myönteiset vaikutukset kohdistuivat teemoiltaan eniten ympäristönsuojeluun ja markkinoiden toiminnan kehittämiseen. Lisäksi esityksissä ilmeni pyrkimystä edistää ihmisten terveyttä ja sen suojelua sekä oikeusturvaa. Esityksillä ei usein näyttänyt olevan vain joko myönteisiä tai kielteisiä vaikutuksia, vaan sama esitys saattoi kirjausten mukaan sekä tuottaa uusia velvoitteita että helpottaa yritysten toimintaa. Lisäksi sääntelyllä saattoi olla ensin toimialaa kuormittavia vaikutuksia, mutta sääntelyn arvioitiin lopulta parantavan yritystoiminnan edellytyksiä tai edistävän esimerkiksi laajemmin sääntely-ympäristön ennustettavuutta. Toki uudella sääntelyllä pyritään myös aiemman sääntelyn selkiyttämiseen tai asiointiprosessien helpottamiseen, eli myönteisiin vaikutuksiin sääntelytaakan vähentämisenä. Tämä näkyi selvästi vuosien 2013 ja 2017 hallituksen esityksissä.

6.3 Kehittämisehdotukset

Hankkeessa tuotettavat ehdotukset sääntelytaakan vähentämisen keskeisiksi kohteiksi sekä vähentämisen menettelytavoiksi perustuvat hankkeessa laadituille analyyseille ja niiden tuloksille. Kehittämisehdotuksissa otetaan myös kantaa sääntelytaakan vaikutusten arvioinnin, seurannan ja keventämisen institutionaalisiin kysymyksiin, eli kuinka luoda toimivat rakenteet sääntelytaakan arvioinnille ja vähentämiseksi. Kehittämisehdotukset koskevat pääasiassa sääntelytaakan kohdentumista, sääntelyn toimeenpanoa ja lainvalmisteluprosesseja.

Yleisiä näkökohtia turhan sääntelytaakan vähentämiseen

1. **Harkintaa sääntelytaakka-käsitteen käyttöön.** Sääntelytaakka eri ulottuvuuksineen tarjoaa hyödyllisiä näkökulmia sääntelyyn ja sen toimivuuteen, mutta yläkäsitteenä sääntelytaakka on epämääräinen. Sääntelyn haitoista keskusteltaessa olisi monessa tapauksessa konkreettisempaa ja selkeämpää puhua suoraan hallinnollisesta taakasta, muista sääntelyn aiheuttamista kustannuksista, säännösten epäselvyydestä ja kohteilleen aiheuttamasta harmista ja vaivasta, sääntelyn ja siitä johdettujen menettelyjen hallinnasta sekä toimeenpanoon ja viranomaisasiointiin liittyvistä ongelmista. Yksittäisten kansalaisten asiointiprosesseihin viranomaisten kanssa liittyy myös paljon sellaisia ulottuvuuksia (esimerkiksi etuus- tai oikeudellisten järjestelmien monimutkaisuus tai eri palveluiden väliin putoaminen), joita suppea sääntelytaakan käsite ei kata.
2. **Vähentämistoimien painopiste keskeisiin, ”turhiin” kuormituksiin.** Arvio sääntelytaakan turhuudesta edellyttää kulloisenkin sääntelyalan hyvää tuntemusta. Lisäksi sääntelyn keventämistoimien tulisi kohdistua kohdealueen kannalta keskeisiin kokonaisuuksiin ottaen huomioon, että eri toimialoilla ja sääntelyalueilla keventämisen tarpeet voivat olla erilaisia (ks. suositus 8). Keventämistointien tulisi myös perustua riittävään selvitykseen siitä, että kohteena oleva sääntely on vanhentunutta, päällekkäistä muuhun sääntelyyn nähden tai epätarkoituksenmukaista asetettuihin tavoitteisiin nähden. Keskeistä on myös se, miten sääntelyn keventämisellä perustellut toimenpiteet suhteutetaan siihen terveyden, turvallisuuden ja ympäristön suojelun tasoon, jota pidetään säädöspoliittisesti tarpeellisenä ja hyväksyttävänä. Lisäksi on syytä tiedostaa, että yhtä kohderyhmää koskeva sääntelytaakan vähentäminen saattaa lisätä toisen kohderyhmän kokemaa taakkaa tai muita haittoja, ja näistä asioista on syytä käydä avointa, julkista keskustelua.
3. **Lupajärjestelmien kehittäminen.** Niin sanottua yhden luukun periaatetta voidaan pitää yhtenä vartenotettavana vaihtoehtona sääntelytaakan vähentämiseksi, mutta sen todellisista vaikutuksista on toistaiseksi vähän näyttöä. Periaatteen toteuttamisen vaikutuksia on siten seurattava ja arvioitava huolellisesti. Vaikka myös sähköistä asiointia kehitetään, lupamenettelyjen sujuvoittamiseksi ja luvanvaraisen toiminnan valvomiseksi sekä lupa- että valvontaviranomaisten toimintaa varten tulisi varata riittävästi resursseja. EU-lainsäädännön salliessa on syytä jatkaa kriittistä arviointia siitä, milloin toiminnan sääntelyä on tarkoituksenmukaista toteuttaa luvituksen avulla ja milloin esimerkiksi rekisteröinti- tai ilmoitusmenettely on riittävä. Lupaharkintaa tulisi ohjeistaa siten, että lupapäätöksessä pidättäydään liian yksityiskohtaisista ja varsinkin lainsäädäntöä toistavista lupamääräyksistä.
4. **Tiedontuotannon taakkojen välttäminen.** Tiedontuotannossa ja -kokoamisessa sähköiset järjestelmät mahdollistavat päällekkäisyyksien välttämisen. Samalla on kriittisesti arvioitava vaatimuksia koota tietoa, jos sen käyttö on hyvin vähäistä tai resursseja kootun tiedon tarkasteluun ei ole osoitettavissa. Tiedolla johtamisen tulisi olla normiohjausta tukevaa ja täydentävää. Tiedon kokoamis- ja raportointivelvoitteita ei tulisi käyttää heikon tai epäselvän sääntelyn aiheuttamien ongelmien korjaamiseksi.

Lainsäädännön laatu ja arviointi

5. **Yleisesti laadukas ja riittävästi resursoitu lainvalmistelu.** Koska sääntelyn hallinta, tavoitteisiin nähden epätarkoituksenmukaiset menettelytavat, lakien päällekkäisyys, ristiriitaiset vaatimukset sekä epäyhtenäinen toimeenpano aiheuttavat sääntelyn kohteille tarpeetonta kuormitusta, tehokkain keino sen vähentämiseen on laadukas lainvalmistelu. Ei siis riitä, että nimellisesti esimerkiksi karsitaan tiedonantovelvoitteita. Laadukas lainvalmistelu tuottaa tarkoituksenmukaista sääntelyä suhteessa tavoitteisiin ja on ilmaisultaan selkeää. Lisäksi siinä on jo valmisteluvaiheessa otettu huomioon toimeenpanon tosiasiallisia käytäntöjä, rajoitteita, ja toimeenpanon tueksi on suunniteltu tarvittavia tukitoimia (kuten tiedotusta ja ohjeistusta). Tehdyt ratkaisut juurtuvat vähitellen yhä pysyvämmiksi, mikä hankaloittaa niiden kyseenalaistamista. Tästäkin syystä turhan taakan estämisessä laadukas, huolellinen ja riittävään tietopohjaan perustuva lainvalmistelu on paras tapa estää taakkaa aiheuttavien ratkaisujen viemistä osaksi lainsäädäntöä.
6. **Sääntelyn selkeyttäminen.** Ristiriitaisen, epätarkan, monimutkaisen ja tulkinnanvaraisen sääntelyn selkeyttäminen on jo yleisesti sovellettu toimenpide säädösvalmistelussa, ja näitä toimenpiteitä on mielekästä myös jatkaa. Johdonmukaisella ja tarkoituksenmukaisesti kohdentuvalla sääntelyllä voidaan lisätä sääntelyä koskevien tulkintojen yhteismitallisuutta ja toimeenpanon yhdenmukaisuutta sääntelyn toimeenpanossa (ks. suositus 5).
7. **Sääntelytaakan arviointi osaksi laaja-alaista vaikutusten arviointia.** Pyrkimys arvioida sääntelytaakkoja muodostaa vain rajallisen tavan tarkastella sääntelyn haittoja tai vaikutuksia ylipäänsä. Sääntelyvaikutusten kokonaistarkastelussa tulisikin ottaa huomioon myös muut yrityksiin, ihmisiin ja ympäristöön kohdistuvat sekä myönteiset että kielteiset sääntelyvaikutukset. Esimerkiksi valmisteilla oleva ohjeistus yksi yhteen-laskennasta on oleellista suhteuttaa mainittuihin kokonaisyhteyksiin. Ne on edelleen pätevällä tavalla luonnehdittu voimassa olevissa oikeusministeriön ohjeissa lainsäädännön vaikutusten arvioinnista. Sääntelytaakkojen arvioinnissa voidaan mahdollisuuksien mukaan käyttää kvantitatiivisia menetelmiä, laadullisia tarkastelutapoja tai niiden yhdistelmiä. Keskeisiä sidosryhmiä on tärkeä kuulla tasapuolisesti. Koska haavoittuvimmassa asemassa olevia voi olla vaikeaa kuulla suoraan, on käytettävä muita soveltuvia lähestymistapoja. Arvioinnin menettelytavan riippumatta on tärkeää muodostaa kuva vaikutusten muodostumistavoista sekä tuoda esiin tarkastelun pätevyyttä ja luotettavuutta rajoittavat tekijät. Kaiken arvioinnin lopputuloksena tulisi tuoda avoimesti ja selkeästi esiin sekä uudistuksen tarkoitetut, myönteiset että erilaiset kielteiset vaikutukset eri toimijoille aiheutuvat kustannukset mukaan lukien.
8. **Sääntelyn kohdetahojen moninaisuus huomioon.** Sääntelystä yrityksille aiheutuvaa kuormitusta arvioitaessa on syytä ottaa huomioon erityyppisten taakkojen kohdentuminen eri tavoin eri toimialoihin ja erikokoisiin yrityksiin. Kansalais- ja vapaaehtoistoiminnan sääntelyä ja sääntelytaakkaa arvioitaessa on olennaista muistaa kansalaisyhteiskunnan moninaisuus, samoin erikokoisten järjestöjen erilaiset intressit. Lisäksi on tärkeää arvioida, miten sääntely suhteutuu kansalaistoiminnan muutokseen, kuten jakamistalouteen ja vapaa-muotoiseen, ei-järjestöpohjaiseen, verkostomaiseen toimintaan. Kansalaisiin kohdistuvassa sääntelyssä on vastaavasti tärkeää huomioida, että sääntely tai siitä johdetut menettelyt kuormittavat eri tavoin eri väestöryhmiä. Etuuksia, palveluja ja oikeuksia säänneltäessä on mielekästä ottaa huomioon ihmisten ja elämäntilanteiden monimuotoisuus. Yksi mahdollisuus kehittää kansalaisten viranomaisasiointiin liittyvän sääntelytaakan arviointia on jäsentää sitä elämänalueittain Ranskan mallin mukaan. Siinä tarkastelu keskitetään yhdelle verkkosivulle, ja lähtökohtana on ihmisten arki eivätkä hallinnonalat.

9. **Harkintaa erityisten arviointimetodien käyttöön.** Sääntelytaakkojen eri ulottuvuuksien erittelyyn ja arviointiin eri maissa tähän saakka käytetyt metodit ovat poikkeuksetta ongelmallisia. Ne kohdistuvat vain rajalliseen osaan sääntelystä aiheutuvista kustannuksista. Metodien syöttötietojen eli aineiston laadun ongelmista aiheutuu myös se, että metodein saavutetut tulokset jäävät usein varsin epäluotettaviksi. Metodien ongelmista ei sellaiseen aiheudu, että niitä ei tulisi lainkaan soveltaa. Metodeja tulisi myös käyttää vain varoen tehden selväksi niiden rajoitukset. Alla kuvattu monimetodinen lähestymistapa on kuitenkin välttämätön.
- a. **Täydentävien menettelytapojen tarve.** Yhtenä keinona lisätä sääntelytaakkojen arviointitiedon laatua ovat täydentävät menettelytavat kuten kysely- ja haastattelututkimukset, alaltaan rajoitetut kuten toimialakohtaiset selvitykset sekä pakollisiksi määrätty toimialakohtaiset asiantuntijapaneelit laskentatulosten kelpoistamiseksi Iso-Britannian tapaan. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten laskennan tiedot on varmistettava soveltamalla pakollisia toimialakohtaisia paneelimenettelyjä. Alankomaissa laadunvarmistusta on harjoitettu keräämällä täydentäviä tietoja kyselyin ja haastatteluin sekä toteuttamalla toimialakohtaisia tarkasteluja.
 - b. **Kustannus-hyötyanalyysin mahdollisuuksien harkittu soveltaminen.** Kustannus-hyötyanalyysissä sääntelyn myönteisistä vaikutuksista otetaan huomioon yhteiskunnalliset, rahassa ilmaistavissa olevat hyödyt ja kielteisistä vaikutuksista rahassa ilmaistavat yhteiskunnalliset kustannukset. Ellei muunlaisia vaikutuksia esiinny, kustannus-hyötyanalyysin käyttö voi olla perusteltua. Tämä hanke ei kuitenkaan esitä yleistä suositusta metodin käytöstä ottaen huomioon analyysin haasteellisuus. Joissakin erikoistapauksissa sääntelyn yhteiskunnalliset hyödyt ovat tiedossa. Tällöin voi tulla kysymykseen kustannus-hyötyanalyysin supistettu muunnelma kustannus-vaikuttavuusanalyysi, jolla selvitetään, miten sääntely voitaisiin toteuttaa minimikustannuksin.
10. **Lainsäädännön arviointineuvoston vahvistaminen.** Lainsäädännön arviointineuvoston toimintaedellytyksiä on mielekästä vahvistaa, jotta se kykenee käsittelemään riittävän laaja-alaisesti niin yrityksiin kuin ihmisiin kohdistuvia vaikutusarviointeja, sääntelytaakka mukaan lukien. Kolmantena vaikutusarvioinnin tärkeänä, yleisenä painopistealueena on ympäristöön kohdistuvat vaikutukset. Arviointineuvoston painopisteet heijastavat vaikutusarvioinnin kohteisiin ja lajeihin suuntautuvaa yhteiskunnallista arvostusta, mikä puoltaa sääntelyn eri kohteiden tasapuolista huomioon ottamista.
11. **Politiikka-alueiden laaja-alainen tarkastelu.** Ajoittain on tarpeen tarkastella politiikka- ja lainsäädäntöalueita laajasti kokonaisuutena. Yksittäisten politiikkatoimien laadukas valmistelu ja arviointi eivät aina riitä estämään sääntelyn ja siitä mahdollisesti aiheutuvan turhan taakan kumuloitumista, vaan välillä tarvitaan laajempia politiikka-alueen sääntelyn arviointeja muun muassa päällekkäisten ja jopa ristiriitaisten säädösten tai ohjauskeinojen tunnistamiseksi.

Sääntelyn toimeenpano

12. **Tarkoituksenmukaisen toimeenpanon varmistaminen.** Viranomaiskäytäntöjen ja säädösten tulkinnan yhdenmukaisuuteen on panostettava entistä enemmän. Laajoissa säädöshankkeissa tulisi valmistella erillinen toimeenpano-ohjelma, joka sisältää mm. säädösten tulkintaan liittyvät ohjeet ja hyvät käytännöt. Tällaisin keinoin voitaisiin vähentää arvaamattomasta ja epäyhtenäisestä toimeenpanosta viranomaisille ja sääntelyn kohteille koituvaa taakkaa. Yritysten edustajat pitivät sähköisten asiointimenettelyjen kehittymistä yleisesti hyvänä asiana, mutta osin he toivoivat niiltä parempaa käytettävyyttä.
13. **Selkeää viestintää sääntelystä kohderyhmille.** Sääntelyn kohteille on viestittävä sääntelystä ja sen muutoksista avoimesti ja selkeästi siten, että toimijat ymmärtävät sääntelyn ja sen edellyttämät velvollisuudet ja toimintamahdollisuudet omasta näkökulmastaan. Viranomaistoiminnassa on myös olennaista kiinnittää huomiota asiakkaan kohtaamiseen ja vuorovaikutukseen.
14. **Neuvonnan lisääminen viranomaistoiminnassa.** Hallinnollisissa lupaprosesseissa ja valvontatoiminnassa viranomaisia tulisi nykyistä enemmän rohkaista ja ohjeistaa ennalta tapahtuvaan neuvontaan. Yrityksille suunnatussa työpajassa tuli esille toive aktiivisten neuvontapalvelujen integroimisesta uuden sääntelyn toimeenpanoon ja sen suunnitteluun jo osana lainvalmistelua. Näin voitaisiin vähentää puutteellisista lupahakemuksista tai vääristä laintulkinnosta kansalaisille ja yrityksille aiheutuvia kustannuksia. Ely-keskusten chat-palvelu nousi esille hyvänä esimerkkinä digitaalisesta neuvontapalvelusta. Ihmisiin kohdistuvassa sääntelyssä on tärkeää varmistaa tuen ja avun saanti erityisesti niillä väestöryhmillä, joiden oikeuksien toteutumisessa on vaikeuksia (perus- ja ihmisoikeudet sekä mahdolliset lakiin perustuvat erityisoikeudet) ja joilla ei ole kykyä tai mahdollisuuksia digitaalisten palvelujen käyttöön.
15. **Jälkikäteisarvioinnin systemaattinen kehittäminen.** Kaikkia sääntelyn vaikutuksia ei ole mahdollista tunnistaa ja arvioida ennalta, joten tarvitaan jälkikäteisarviointia. Jälkiarviointia on syytä kehittää aiempaa suunnitelmallisemmaksi ja järjestelmällisemmäksi. Vastuu tästä yleisestä kehittämisestä kuuluu säädöspolitiikan keskeiselle vastuutaholle eli valtio-neuvostolle. Ilman jälkiarviointia on mahdotonta saada tietoa arviointien osuvuudesta sekä siitä lähtötasosta (*baseline*), jolta on lähdetty liikkeelle, jotta sääntelyä voi edelleen kehittää (elinkaariajattelu). Jälkiarviointia ei ole mielekasta suunnitella pelkästään sääntelytaakan arvioinnin tarpeisiin, vaan siinä on tärkeää ottaa huomioon sääntelyn tavoitteiden toteutuminen ja toimivuus yleisesti niin toimeenpanijoiden kuin keskeisten kohderyhmien näkökulmasta. Perusteellinen jälkiarviointi on kuitenkin työlästä, joten on syytä laatia kriteerit sille, minkälaisiin hankkeisiin suunnitellaan kattava ja minkälaisiin kevyempi jälkiarviointi.

LIITE 1: YRITTÄJILLE SUUNNATTU TYÖPAJA: YHTEENVETO TULOKSISTA

Kanerva Kuokkanen, Kati Rantala, Jyrki Tala, Noora Alasuutari, Essi Römpötti, Petri Uusikylä, Petrus Kautto, Jussi Kauppila ja Pertti Ahonen³⁵

Johdanto

Helsingin yliopistolla 7.12.2016 pidetyssä yritystyöpajassa tavoitteena oli kartoittaa yrittäjien näkemyksiä sääntelystä sekä tuottaa taustatietoa myöhemmin tehtyä yrityskyselyä varten. Työpajaan osallistui 12 henkilöä hankkeen edustajien ja yhden ohjausryhmän jäsenen lisäksi. Yrittäjät edustivat seuraavia aloja: matkailu- ja ravintola-ala (seitsemän yrittäjää ja yksi asiantuntija), rakennusala (yksi yrittäjä), sosiaali- ja terveysala (yksi yrittäjä), tapahtumajärjestäminen (yksi yrittäjä) sekä tilintarkastustoiminto (yksi yrittäjä). Kaikki yritykset olivat työnantajayrityksiä tapahtumajärjestämisen yrittäjää lukuun ottamatta. Yrittäjät olivat työpajassa ikään kuin ”kaksoisroolissa”: he edustivat oman alansa yrittäjiä, mutta heistä suurin osa toimi myös aktiivisesti oman alansa yrittäjä- ja edunvalvontajärjestössä, joissa heillä saattoi olla luottamustehtäviä. Heidät oli kutsuttu työpajaan toimialajärjestöjen kautta.

Osallistujat jaettiin kahteen pöytään. He keskustelivat sääntelystä ja viranomaisasioinnista osittain kysymyslomakkeen pohjalta (ks. tämän liitteen loppu), osittain vapaamuotoisesti. Kysymyslomake oli ”Eroon turhasta sääntelystä – Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen” -tutkimushankkeen tutkijoiden yhdessä valmisteleva työpajaa varten. Yleisen vaikutelman mukaan osallistujat pystyivät arvioimaan hyvin kokemuksiaan sääntelystä ja viranomaisasioinnista, ja he pitivät esillä olleita kysymyksiä olennaisina. Samaan aikaan he nostivat myös esiin näkemyksiä tai käytännön kokemuksia aiheista, joita lomakkeessa ei kysytty. Tämä liittyy yleisesti laadulliseen tutkimusperinteeseen (vrt. ns. *grounded theory*) ja auttaa täydentämään tutkijoiden ennakkotietoja ja -oletuksia. Tässä analyysissä käydään ensin läpi teemat, jotka vastaavat suunnilleen lomakkeen pohjalta käytyä keskustelua. Analyysin lopussa esitellään myös keskustelussa esiin nousseita muita teemoja.

Käydyt keskustelut nauhoitettiin ja litteroitiin, ja niiden analyysissä ja teemoittelussa käytettiin apuna laadulliseen analyysiin tarkoitettua ATLAS.ti -ohjelmaa. Osallistujien pienen määrän, valikoituvuuden ja matkailu- ja ravintola-alan yliedustuksen vuoksi työpajan analyysistä **ei voi vetää tilastollisia yleistyksiä** ja sen tuloksia tulee ylipäänsä tulkita varauksella: kyse on osallistujien näkemyksistä ja kokemuksista aiheisiin liittyen. Tiedetyt teemat nousivat kuitenkin selvästi esiin. Näitä teemoja käydään läpi seuraavassa analyysissä. Kaikki tässä taustaraportissa esitetyt näkemykset ja kommentit ovat joko epäsuoria tiivistyksiä tai suoria lainoja työpajan osallistujien näkemyksistä myös kohdissa, missä sitä ei erikseen korosteta.

³⁵ Kanerva Kuokkanen on vastuussa muistion kirjoittamisesta ja keskusteluaineiston laadullisesta analyysistä. Kaikki muut osallistujat työpajan ja siinä hyödynnetyn lomakkeen suunnitteluun ja työpajan organisointiin; Krimo oli kummastakin vaiheesta päävastuussa. Erityishuomioina Essi Römpötti kommentoi lomaketta aktiivisesti suunnitteluvaiheessa ja avusti Noora Alasuutarin ohella aineiston analyysissä, Kati Rantala avasi ja Petri Uusikylä veti tilaisuuden, Jyrki Tala, Petri Uusikylä, Petrus Kautto, Jussi Kauppila, Pertti Ahonen ja Kanerva Kuokkanen osallistuivat pöydissä keskustelun ohjaamiseen ja tekivät keskustelusta muistiinpanoja.

Työpajassa käydyt keskustelut

Lomakkeessa esitetyt keskusteluteemat

Ensimmäinen keskusteluteema liittyi yleisesti **keskeisen sääntelyn hallitsemiseen ja sen kuormittavuuteen**. Yrittäjille jaetussa taustalomakkeessa tähän oli laskettu muun muassa uuden sääntelyn opettelu, sääntelyn toistuvat muutokset, sääntelyn tulkinnanvaraisuus tai mahdollinen sekavuus ja eri sääntelyiden päällekkäisyys.

Keskustelussa **uuden sääntelyn opettelu** sekä **sääntelyn toistuvat muutokset** ja niiden kuormittavuus nivoutuivat tiiviisti toisiinsa, ja näistä erityisesti sääntelyn toistuvat muutokset painottuivat keskustelussa. Eräs yritystyöpajan osallistujista korosti, että ongelmana on, että muutokset ovat usein sanktioituja, eli jo senkin takia ne edellyttävät yrittäjältä jatkuvaa seurantaa. Toisaalta kyse ei ole pelkästään jo tapahtuneista muutoksista vaan myös tulevaisuudessa siintävistä mahdollisista muutoksista eli muutosten uhkasta tai niitä koskevasta pelosta. Eräs osallistujista kuitenkin painotti, että ongelmana ei sinänsä ole lainsäädännön päivittäminen, vaan kyse on tiedottamisesta ja tietyllä lailla jopa lakiuudistusten ”tuotteistamisesta” sääntelyn kohteen (eli tässä tapauksessa yrittäjän) näkökulmasta. Keskustelussa korostettiin myös sitä, että toimeenpanevilla viranomaisilla pitäisi aina olla uusien tietojen lainsäädännön muutoksista.

Kyllä ne järjestelmät aika hyvin taipuu, jos vaan ne ihmiset niiden tarkastusten takana toimii johdonmukaisesti. Että kyllä mä koen että pahin on erilaisten muutosten, sekä toteutuneiden ja toteutumattomien, uhka, joka leijuu päällä koko ajan. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Mulla on ainakin tossa sääntelyn toistuvat muutokset, että tämä vaatii normaalin operatiivisen toiminnan lisäksi koko ajan seurantaa, koska nämä muutokset on usein sanktioituja eli jos oot tehnyt jotain väärin, niin tuut myös huomaamaan sen. Tämä on ollut mun mielestä yksi, joka kuormittaa ylipäättänsä, ja myös toistuvuus on kans ongelma. Tässä on ollut aika paljon kahden vuoden aikana muutoksia. Ja toinen että kun sääntelyn toistuvat muutokset, jos ne on kirjoitettu johonkin lakiin, niin ne ei välttämättä ole siten kun ne on kirjoitettu, sulla pitää se tulkintakin olla. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Tämän päivän maailma muuttuu niin kovaa tahtia, niin ei se ole ongelma, että sieltä tulee joku uusi. Ensin tehdään näin ja sitten noin. Niin me tehdään joka tapauksessa meidän bisneksessä. Mä kaipaisin itse sellaista tuotekehityksen näkökulmaa eli että kun tulee uusi laki, niin että se olisi sitten palvelupaketti. Siinä on jo mietitty etukäteen mitä yrittäjän pitää ottaa huomioon ja nämä on ne tahot. Vähän sellainen tuotteistaminen. (Rakennusala)

Toinen keskustelussa paljon puhuttanut teema oli **sääntelyn tulkinnanvaraisuus tai mahdollinen sekavuus**, nimenomaan viranomaisten tekemät tulkinnat. Yritystyöpajan osallistujien mukaan viranomaisten tulkinnoissa oli runsaasti vaihtelua esimerkiksi eri kuntien välillä, saman kunnan sisällä eri viranomaisten välillä ja jopa samassa viranomaisorganisaatiossa työskentelevien yksittäisten henkilöiden tekemien tulkintojen välillä. Osa yritystyöpajan toimijoista koki viranomaisten harkintavallan helposti mielivaltaiseksi, ja he kannattivat selkeämpiä linjauksia ja ohjeistuksia viranomaisten toimintaan. Toisaalta keskustelua käytiin myös siitä, että hyvin tiukat linjaukset viranomaisten suorittamaa toimeenpanoa varten saattavat johtaa myös tiukoihin tulkintoihin, jolloin osa päätöksenteon joustavuudesta katoaa.

Niin se on kun ei niillä oo selkeitä ohjeistuksia. Ihan mututuntumalla ja vissiin vähän toimesta riippuen antaa ohjeistuksia. Meillä on esimerkiksi ollut ihan tällaisia yksinkertaisia juttuja, kun yhdessä vero toimistossa sanotaan -- erikoismerkeistä suku- ja etunimissä, että niitä ei saa laittaa ja toisessa ne vaatii, että se pitää laittaa. Tämä tuo sellaisen ongelman teknikassa, että kun ne laitetaan sinne Suomen tilaajavastuu.fi-palveluun, niin jos sulla on verokortissa heittomerkki, niin ne ei mätsää enää. (Rakennusala)

*Joo se on just toi tulkinnanvaraisuus ja sekavuus ollut, esimerkiksi eri kunnissakin saat-
taa olla toisista eriäviä käytäntöjä. Tässä tuli toi terveystoimi meilläkin, kun keittiöt on
omat. Tuntuu välillä aika mielivaltaiselta se sääntely: toisessa saatetaan olla ihan toisenlai-
nen ote kun toisessa paikkaa. Toisessa tuntuu että sille pitäisi antaa oma avain kun se
käy niin usein, niin kuin tuolla [kunnan A] alueella, [kunnassa B] se sujuu suht ok. (Sosi-
aali- ja terveysala)*

Tulkinnanvaraisuuteen liittyi työpajan osallistujien mukaan usein myös **tulkintojen ristiriitai-
suus**, jos samaan asiaan tarvittiin esimerkiksi lupa usealta viranomaiselta. Usein tällaisessa
tilanteessa kävi niin, että yrittäjän oli vaikea toimia tavalla, joka olisi tyydyttänyt kaikkia viran-
omaisia. Yritystyöpajan osallistujat kertoivat kuitenkin tilanteista, joissa he olivat pyytäneet eri
viranomaistahoja keskustelemaan keskenään tulkinnoista. Yleisesti työpajassa nostettiin
esiin viranomaisten keskinäisen kommunikaation ja tiedonvaihdon merkitys.

*Mulla olisi esimerkki: työsuojelutarkastukset ja terveystarkastus. Siinä oli samasta asi-
asta eriävä näkemys viranomaisilla. Sun pitää itse päättää, että kumman viranomaisen
taakse sä menet. Että tavallaan työturvallisuusnäkökulmasta mukaan tämän pitäisi
mennä näin, mutta terveystarkastuksen mukaan jos muutat sen, niin keittiö menee
kiinni. (Matkailu- ja ravitsemusala)*

*Sama meillä oli joskus, kun oli tätä AVI:n ja pelastusviranomaisten välistä vuoropuhelua
eli kun [sitä] kaivattiin, että on muistisairaita henkilöitä ja tarvitaan lukittuja ulko-ovia ja
pelastusviranomaisen vaatii ne auki. Tulkaa joskus samaan aikaan tänne ja keskustel-
laan mitä tehdään, tehdään sit ihan mitä vaan. (Sosiaali- ja terveysala)*

Edellisiin liittyen korostui yleisesti **eri sääntelyiden päällekkäisyys** esimerkiksi lupa-asioissa
ja tarkastuksissa. Työpajan osallistujille tämä tarkoitti erityisesti viranomaistahojen moninai-
suutta heidän asioidessaan näiden kanssa sekä sitä, että samat paperit piti toimittaa eri viran-
omaisille useaan kertaan. Vaikka usea osallistuja kannatti niin sanotun yhden luukun mallin
kehittämistä, eri viranomaisille yhteisten sähköisten lupa- ja asiointiportaalien kehittäminen ei
välttämättä ollut käytännössä poistanut kaikkia näitä ongelmia.

*Mun kokemus näistä on, että näitä tulee erilaisia, ja on ollut tarkastuksia peräkkäin ilman
että on ollut mitään kontrollia siitä että kuka on käynyt. Meillä kävi niin että ensin kävi
työsuojelutarkastajat. Muutama kuukausi sen jälkeen tuli tilajaavastuulain mukainen joku
tarkastus, jossa pyydettiin valtaosin samoja papereita. Sit ne kysy multa, että haluaisitko
että tehtäisiin tässä samalla tällainen ulkomaalaistyösuojelutarkastus. No mä sit sanoin,
että jos se tapahtuu siinä samalla. Mut sit tuli tällainen kutsu missä kerrottiin, että lisäksi
vielä nämä ja nämä ja nämä paperit tarvitaan ja siihen tulee sit eri tarkastajat taas. (Mat-
kailu- ja ravitsemusala)*

*Kaupungin sähköinen järjestelmähän on hauska ajatus. Mutta käytännössä se, tai
oon huomannut että kun sinne lataa tietoa, niin se toimii sellaisena kuivana ruutina näille
virastoille, [ne] alkaa pyytää omia selvityksiä, vaikka sä lataat sinne kaiken materiaalin.
Kaikki materiaalit mitä on tehty, pelastussuunnitelmat, melutorjuntaa, asukastiedotuksia,
sä lataat ne sinne sähköiseen järjestelmään, mut kukaan ei lataa niitä sieltä vaan jokai-
nen pyytää täyttämään omat pohjansa, joka tarkoittaa päällekkäisyyttä ja tosi paljon pa-
peritöitä. Samat asiat kirjoitetaan eri formaatissa eri virastoille. (Tapahtumajärjestämi-
nen)*

Keskustelussa käytiin läpi myös hajautetusti läpi eri sääntelytaakan ulottuvuuksia. Näistä en-
simmäinen koski **yleistä raportointia ja valvontaa** (esimerkiksi kirjanpito ja tilinpäätös, tilin-
tarkastus, arvonlisäverotuksesta aiheutuvat toimet ja muut veroihin sekä maksuihin liittyvät toi-
met). **Verotuksessa** ongelmat liittyivät työpajan osallistujien mukaan usein sääntelyn tulkin-
nanvaraisuuteen, nimenomaan viranomaisten tekemiin tulkintoihin. Joissain tapauksissa, ku-

ten alla olevassa esimerkissä arvonlisäverosta, kyse oli myös yrittäjien verotuksen toimeenpanton yksityiskohtiin liittyvistä tiedoista ja taidosta sekä viranomaisen informoinnista aiheeseen liittyen. Toisaalta erityisesti verottaja mainittiin viranomaisena, jonka toiminnan oli nähty kehittyneen yleisesti parempaan suuntaan viime vuosien aikana muun muassa sähköisen asioinnin myötä (tätä aihetta käsitellään tässä analyysissä myöhemmin).

Tässä on se takautuva riski myös sitten työntekijöille, että kun oot tehnyt hyvin työsi ja saanut vähän bonuksia, niin siitä tulee takautuvasti verot maksettavaksi. Paljon selkeämpää olisi, että jos kerran toimitaan by the book, niin sit toimitaan näin. Mutta juuri tämä harkittavuus on kaikista ongelmallisinta, koska se on eri paikkakunnilla sitten erilaista. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Verottajalla on tällaiset rajat määritelty sinne näihin ALV-saataviin aina bisneksen kokoon suhteutettuna, ne jollain menetelmällä, joka ei ole yleisesti kerrottuna, laskee sen ja sit kun se raja tulee täyteen sen saatavan osalta, niin se menee tällaiseen manuaaliseen käsittelyyn. Eli se raha ei lähde verottajalta automaattisesti yritykselle. Silloin siitä lähtee sitten 2. luokan postissa kirje, täydennyspyyntö, johon pitää reagoida. Sen näkee verotililtä, en nyt muista miten, sitä pitää osata vähän tulkita. Mutta jos ei oo kartalla tästä, niin useita viikkoja, mahdollisesti yli kuukauden on ALV-saatavat siellä verottajalla. (Rakennusala)

Yleiseen raportointiin ja valvontaan liittyvät myös **viranomaisten tiedonsaantioikeudet sekä valvonnan- ja tarkastuksenalaisuus**. Yritystyöpajan osallistujat puhuivat muun muassa aluehallintoviraston (AVI) suorittamasta valvonnasta, palotarkastuksista ja verotarkastuksista sekä työsuojelutarkastuksista. Esimerkiksi verotarkastukset koettiin hyvin työläiksi, mutta samaan osa työpajan osallistujista painotti niiden merkitystä harmaan talouden ehkäisyssä. Myös omavalvontaa sivuttiin työpajakeskustelun myöhemmässä vaiheessa. Näkemyksen esittänyt yrittäjä ei pitänyt omavalvontaa sääntelytaakkaa vähentävänä asiana, sillä iso osa valvontaan liittyvästä työstä siirtyi viranomaiselta yrittäjälle itselleen.

Yksi esimerkki tästä valvonnasta ja tarkastuksenalaisuudesta, on se kun hotelleilla pitää olla tällainen osoitteellinen paloilmotusjärjestelmä, joka on siis luvanvarainen. Joku urakoitsija on saanut lisenssin, niin [se] hoitaa, testaa vuosittain. Me tehtiin juuri remonteja ja tähän tuli laajennuksia, niin ei riitäkään, että tämä asiantuntija, joka on velvollinen tätä ylläpitämään, tekee loppuraportin siitä, että asia on kunnossa, vaan sitten pitää palolaitoksen tulla tarkastamaan se. Ja me maksetaan tietysti siitäkin tarkastuksesta ja se on täysin turhaa, koska he ovat delegoineet sen tälle firmalle -- joka hoitaa tämän homman. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Tuntuu vaan, että viranomaisen vastaus – olisiko se nyt 15 vuotta, kun keksittiin sana omavalvonta – niin viranomainen on ulkoistanut omavalvonnan kaiken sen oman työnsä. Sitten kun joku työryhmä miettii, että mitä tältä omavalvonnalta vaaditaan, niin siltä voidaan aina vaatia ihan hirveästi. Se asia menee paljon vaikeammaksi verrattuna siihen aikaan, kun niillä asioilla vielä oli tarkastaja. Nyt kun se tarkastaja ei tarkasta niitä, vaan se tarkastaa niitä omavalvontoja ja niitä ohjelmia, ne on todella pikkutarkkoja ja tuottaa ihan hirveästi työtä. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Keskustelun seuraava teema koski **yleisiä työnantajavelvoitteita** (esimerkiksi yleiset työsuhteasiat ja palkkahallinto, työturvallisuus- ja tapaturmavakuutusasiat, työhyvinvointi- ja työsuojeluasiat sekä YT-asiat). Työpajan osallistujat kokivat työsuojelun pääasiassa positiiviseksi ja tärkeäksi asiaksi. Kuitenkin heitä puhuttivat osin päällekkäiset työsuojelutarkastukset, joihin piti erikseen tuottaa suunnilleen samat paperit kuin edellisinkin (ks. myös yllä keskustelu eri sääntelyiden päällekkäisyydestä). Työpajan osallistujat kokivat YT-asiat pääsääntöisesti selkeiksi, mutta joissain tilanteissa he pitivät YT-prosessin läpikäymistä tarpeettomana.

Mun mielestä se [työsuojelu] on kaiken kaikkiaan hyvällä mallilla ja siihen paljon kiinnittään huomioita. Meillä on TR-mittauksia ja tapaturmat tutkitaan. Siellä tapahtuu paljon ja mun mielestä ne ei oo ollenkaan huonoja juttuja. Koska nuo tapaturmathan maksaa ihan hirveästi ja niitä sattuu kuitenkin. (Rakennusala)

Meilläkin se prosessi on nyt olemassa YT-puolen osalta. Enemmän se on vaan prosessi, mikä pitää muistaa seurata ja muistaa nämä määrääjat. Eli vaikka sille todellisuudessa ei ole tarvetta eikä se ole rehellisesti sanottuna toimiva, niin se on vaan lainsäädännöllinen velvoite mikä pitää pyöräyttää läpi. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Taustapaperina käytetyn kysymyslomakkeen seuraava kohta koski sitä, kuinka kuormittavia ovat **luvan- tai ilmoituksenvaraisuus ja niihin verrattavat seikat**, esimerkiksi lupamenettelyt (prosessit, selvitykset, uusiminen) sekä rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyt. Erityisesti lupamenettelyt puhuttivat paljon, ja keskustelussa oli paljon samaa aiemmin käydyn eri sääntelyiden tai viranomaisasiointien päällekkäisyyttä koskeneen keskustelun kanssa. Rakennuslupien kohdalla yrittäjät kävivät keskustelua myös rakentamisen lupavaatimuksesta ja niiden raskaudesta laajemmin.

Yksi talviterassilupa kun oli, niin toi litania kun vedetään peräkkäin, mitä tarvitaan ennen kuin se saadaan, se on ihan järjetön. Sitten kun menet palolaitokselle, niin eihän ne mitään osaa, niin ne pyytää asiantuntijan joka tulee tekemään ne paloluokitukset sinne. Sitten ne laittaa vielä tietokonesimulaation, jonka ne voi vaatia. -- Mutta tähän tarvitaan [myös] kiinteistölupa, joudutaan lähikiinteistöltä ehkä pyytämään luvat. Kaupungilta tarvitaan maa-alueista vuokrasopimus. Jos me pikkusen mennään asfalttipinnan alapuolelle, niin mennäänkin taas jo katuosastolle kaupungille ja ihan eri byrokratia sitten siellä... Tarvitaan anniskeluluvat, ruokaterassille ympäristökeskus, rakenteille rakennuslupa, sitten kun on LVI:tä, niin sinne taas on eri osasto. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Lupa-asioissa puhutti myös **toiminnan jatkuvuus**. Tämä koski sekä lupa-asioita tilanteessa, jossa Y-tunnus vaihtuu, että esimerkiksi vuosittain järjestettävän festivaalin kaltaista tilaisuutta, jossa samat luvat haetaan joka kerta uudelleen. Yritystyöpajan osallistujat ehdottivatkin jonkinlaisen ”lisenssin” luomista, jolla helpotettaisiin jatkuvuutta lupa-asioissa. Samantyyppinen lisenssi voisi kattaa myös tilanteita, joissa samoja lupia jouduttaisiin hakemaan usean kunnan viranomaisilta.

Me siirrettiin yksi ravintola toiseen kortteliin siksi aikaa, kun siellä oli remontti. Haettiin uudet anniskeluluvat, kun sen osoite vaihtui. Eli tämä byrokratia tältä osin. Jos olisi se lisenssi, joka kulkisi siinä, vähän niin kuin leimattuna otsaan, että tolla on se lisenssi niin se toimisi. -- Muutoksia vaan tarkennettaisiin. No tässä tapauksessa palotarkastuksen lupa uusiksi, elintarvikelupa uusiksi, kaikki tarkastukset uusiksi. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Niin, ja toi pysyvyysajattelu on yks, että tehdään kaikki vuodeksi kerrallaan. Ruvetaan olemaan, meillä on ensi vuonna 20. festivaali. Ja joka kesä haetaan samat luvat ja eli ollaan paljon MaRankin kanssa puhuttu siitä, että pitäisi olla joku jatkuva lupa ja siitä ilmoitetaan. Tietysti on muutoksia alueissa ja kapasiteeteissa. Se lupa olisi olemassa ja sitä tarkennetaan. Tämä olisi se toivetila. (Tapahtumajärjestäminen)

Luvan- ja ilmoituksenvaraisuuteen liittyen käytiin keskustelua myös **voimassa olevista pätevyysvaatimuksista ja erilaisista ”passeista”** sekä esimerkiksi **anniskeluoikeuksista**. Työntekijöiden pätevyysvaatimuksille löytyi ymmärrystä muun muassa työsuojelun takia. Toisaalta osa yritystyöpajan osallistujista koki ongelmaksi, kun esimerkiksi työttömiä nuoria oli vaikea työllistää tiukkojen pätevyysvaatimusten takia ja samaan aikaan alalla oli työvoimapulaa. Tämä liittyi osaltaan myös anniskeluoikeuksia koskevaan sääntelyyn.

Sitten tämä työläinsäädäntö ja -suojaus, niin pääkaupunkiseudulla tämä rasittaa ihan päivittäin toimitusjohtajaan asti, kun ei ole työvoimaa. Alan pätevyysvaatimukset on sellaiset että me ei voida palkata ketään. Hirveästi on työttömiä, aktiivisia nuoria, mutta kun me ei voida palkata ketään, kun pätevyysvaatimukset on niin kovat. Tämähän on muuttumassa, jos Rehula saa sen aikaan. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Seuraavaksi käsiteltiin sitä, kuinka **sääntelyn noudattaminen** kuormittaa. Tähän oli työpajan kyselylomakkeessa luokiteltu esimerkiksi tiettyjen laitteiden ja tarvikkeiden hankinta, käyttö ja ylläpito, vaatimukset tietojärjestelmille ja niiden päivityksille sekä asiantuntijahenkilöstön palkkaaminen. Keskustelua käytiin muun muassa rakennusalan yrityksen toiminnanohjausjärjestelmästä ja ravintoloilta vaadittavasta kassakonejärjestelmästä. Myös esimerkiksi kanta-asiakasjärjestelmä tai yleisemmin asiakasrekisteri ja niihin liittyvät tietosuojat asiat synnyttivät keskustelua.

Hotelleissahan täytetään sellainen matkustuskortti, kun mennään hotelliin. [Kunnassa A] kelpaa sähköinen rekisteri eli sitä ei tarvi viedä sitä fyysistä korttia poliisilaitokselle. [Kunnassa B] se pitää viedä poliisilaitokselle ja meidän hotellipäällikkö sanoi, että niillä on yks kellari lattiasta kattoon täynnä laatikoita ja niitä on miljoona korttia. Kukaan ei koskaan tuu löytää sieltä mitään, mut ne pitää viedä sinne. Mielestäni turhaa sääntelyä ja byrokratiaa. Nyt vaan kerran kuussa, ennen se oli viikoittain. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Asiantuntijahenkilöstön palkkaaminen oli edellisestä hieman irrallinen keskustelu ja se liittyi laajemmin sääntelyä ja viranomaisasiointia koskevaan työnjakoon ja toimintojen ulkoistamiseen. Osa työpajan toimijoista oli ulkoistanut esimerkiksi taloushallintoon, palkanlaskentaan, tietotekniikkaan ja oikeudellisiin asioihin liittyviä toimintojaan, osa teki näitä tehtäviä itse. Joissain tapauksissa ulkopuolista apua oli haettu yksittäisessä viranomaistasiointiin liittyvässä asiassa, kuten alla oleva esimerkki rakennusvalvonnasta osoittaa.

Mun mielestä, kun on asioihin vihkiytynyt ja tietää miten asiat menee, niin se ei oo kaaheaan raskasta minun mielestäni. Mä oon koittanut kerryttää kaikkea hallintoa itselleni, että muut saa tehdä töitä. Ja kyllä se hoituu. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Mulla on hyvä esimerkki, kun mulla on tällä hetkellä palkattu konsultti [kunnan A] rakennusvalvonnan kanssa neuvottelemaan. Koska jos mä meen neuvottelemaan, se kestää vuoden, mutta hän pystyy tekemään sen kahdessa viikossa. Mut se maksaa X euroa, mutta paljon halvemmaksi se tulee. Byrokratia alkaa olla niin suurta, että maallikon tietotaito ei enää riitä ja se ei kannata. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Yritystyöpajan osallistujille jaetussa kyselylomakkeessa ja siitä seuranneessa keskustelussa käytiin läpi myös **toimialakohtaiseen sääntelyyn liittyviä kysymyksiä**, joita käydään tässä analyysissä vain lyhyesti läpi. Yleisesti voidaan sanoa, että matkailu- ja ravintola-alalla keskustelussa olivat esillä muun muassa **luvut ja tarkastukset, erilaiset vaadittavat passit, pätevyysvaatimukset, alkoholilainsäädäntö sekä elintarvikelainsäädäntö ja -viranomaiset**. Myös **rakentamisen sääntely** ja siihen liittyvät erilaiset velvoitteet sekä valvonnan yksityiskohtaisuus puhuttivat osallistujia paljon ja ne koettiin raskaiksi. Tapahtumajärjestämisessä esiin nousi ennen kaikkea **lupien toistuva hakeminen** eri viranomaisilta tilanteessa, jossa toiminta oli kuitenkin säännöllisesti toistuvaa sekä **viranomaistulkinnat** (sekä meluasioden että ulkomaisiin artisteihin liittyvien arvonnalisä- ja lähdeverojen kohdalla).

Rakennusosalalla toimivan yrittäjän vastauksissa näkyivät muun muassa **ulkomaisen työvoiman rekisteröinti ja erilaiset työantajavelvoitteet** sekä **arvonnalisäverotukseen liittyvät aikatauluongelmat**. Sosiaali- ja terveysalalla näkyivät muun muassa **viranomaisvalvonta ja eri viranomaisten ristiriitaisuus tai säännösten vaikea sovellettavuus** (esimerkiksi paloturvallisuusmääräysten ongelmallisuus tilassa, jossa muistisairaiden takia ovien olisi oltava kiinni) ja tietosuojakysymykset (esimerkiksi omaisten tiedonsaantioikeudet). Tilintarkastustoimiston vastauksissa myös toimiston asiakkaiden näkökulma korostui. Tästä olivat esimerkiksi **tietopyyntöjen lyhyet ajat, samojen tietojen antaminen usealle eri viranomaiselle** sekä **verotarkastusten kesto** ja niiden aiheuttama työtaakka yrityksille.

Keskustelussa käytiin läpi myös **sääntelyn myönteisiä vaikutuksia**. Osallistujat kokivat yleisesti, että sääntelystä on hyötyä. Eri toimialoja (majoitus- ja ravintola-ala, tapahtumajärjestäminen, sosiaali- ja terveysala, rakentaminen) edustavien yrittäjien vastauksia yhdisti turvallisuuden korostaminen. Tämä koski esimerkiksi työturvallisuutta, tuoteturvallisuutta, terveydenhoitoalan pätevyyskäsiä tai tapahtumajärjestämisen turvallisuutta. Samoin yhteisten pelisääntöjen tärkeys mainittiin useassa kommentissa. Kuten edellä todettiin, myöskään sääntelyn uudistamista ja päivittämistä yhteiskunnan tarpeita vastaavaksi ei välttämättä sinänsä koettu ongelmaksi, kunhan muutoksista tiedotettaisiin riittävästi ja viranomaiset neuvosivat yrittäjiä nykyistä enemmän.

Jos miettii kokonaisuudessaan esimerkiksi tuoteturvallisuus, kylmäketjut ja tällaiset, niin onhan se hyvä että on säädeltyä. Eli me toimitaan yhtenäisesti yhteisten sopimusten mukaisesti, joka taas turvaa sen asiakkaan tai kokijan turvallisuuden, ei oo pelkoa sairastumisesta tai muusta. Tuotteiden alkuperä on jäljitettävissä siten, että ne ostetaan vain turvallisista paikoista. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Tossa meidän alalla on silleen sääntelystä hyötyä, että on esimerkiksi Valvira joka katsoo, että ihminen on sellaisen asiankuuluvan koulutuksen saanut, ja ei ole noita valepätevyyksiä ja muuta. -- Kyllä siinä silleen ehkä siinä sääntelyssä ylipäättänsä on joku, että jos se menee järkevästi niin että kaikki olisi samalla viivalla. (Sosiaali- ja terveysala)

Joko tässä yhteydessä tai muussa kohtaa keskustelua työpajan osallistujat kävivät läpi myös **sääntelyn ja ennen kaikkea viranomaisasioinnin kehittymistä** parempaan suuntaan. Välillä kyse oli esimerkiksi yksittäisten kuntien viranomaisista. Eri viranomaistahoista erityisesti verohallinnon toiminnan kehittämistä kehitettiin, esimerkiksi verotarkastusten vaatimusten keventämistä, sähköistä asiointia sekä neuvon saamista veroviranomaisilta. Asiointiprosessien kehittymisen yhteydessä mainittiin myös yleisemmin digitalisaatio. Yritystyöpajan osallistujat näkivät, että alussa se saattoi aiheuttaa vaikeuksia erityisesti pienyrittäjille, mutta pitkällä tähtäimellä helpotti asiointia. Myös laajojen kokonaisuuksien katsominen yksityiskohtien sijaan viranomaistoiminnassa nähtiin positiivisena asiana, kuten alla oleva esimerkki Oiva-järjestelmästä osoittaa.

No mun mielestä kaiken kaikkiaan tilaajavastuulaki rasitti ihan hirveästi silloin kun se tuli. Mut nyt tämä Suomen tilaajavastuu Oy:n palvelu, että kaikki lähtee napinpainalluksella, niin se on helpottanut ihan älyttömästi. Plus sitten kaikki nämä verottajalle lähtevät projekteista tehtävät ilmoitukset, niin ne saadaan nykyään sähköisenä. (Rakennusala)

Se mikä tässä Oivassa on minun mielestäni hyvää, on se että, ennenhän terveystarkastajat käyttäs jotakin pieniä ja hyödyttömiä yksityiskohtia, eihän sillä oo hygienian kanssa mitään tekemistä. -- Mutta nyt taas tämä Oiva katsoo yleistä siisteyttä keittiössä. Eli että meillä on yleinen siisteys keittiössä noussut. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Ennakoimattomat keskusteluteemat

Työpajan keskustelu polveili paljon, ja joissain kohdin se käsitteli sääntelyä ja viranomaisasiointia laajemmin, kuin mitä alun perin oli suunniteltu (mikä on luonnollinen osa laadullista tutkimusta, ks. johdanto). Esimerkiksi **konsultoinnin ja neuvonnan puute** suomalaisessa viranomaiskulttuurissa nousi koko yritystyöpajan läpileikkaavaksi teemaksi, vaikkei siitä erikseen kysytty. Yritystyöpajan osallistujat kaipasivat viranomaisilta konsultointia ja neuvontaa etukäteen enemmän kuin sanktioita jälkikäteen. Heidän mukaansa tämän takia yrittäjät eivät välttämättä edes uskalla kysyä neuvoa viranomaisilta sanktioiden pelossa. Työpajan osallistujien mukaan konsultointiin liittyy tiiviisti myös se, että viranomaisten itsensä pitää tietää riittävän hyvin oman alansa sääntely ja sen tulkinnat.

Sen viranomaisten katsantokannan pitäisi olla enemmän sellainen opastava ja neuvova, eikä sellainen että tähän puututaan ja tää estää koko projektin. Vaan että auttaisi "että aha, teillä on tällainen, voidaan katsoa, että tehdään se näin". Että tulisi enemmän sel- laista tukea ja neuvontaa kuin sanktiota. (Sosiaali- ja terveysala)

Useasti tässä tulee just se, että uskaltaako kysyä. Jos sä kysyt niin sä oot kiinni ja sen jälkeen et pääse irti siitä hirrestä ennen ku oot tehnyt kaikki siihen kyselyyn liittyvät tutki- mukset ja paperit. Sä oot kysynyt tällaista eli nyt tilanne seis, me tutkitaan tämä. Mitä hiljempaa oot, sitä paremmin pystyt toimimaan, ei laittomasti silti tietenkään. Jos kysyt jotain ohjetta, että miten tätä lakia tulkitaan, kun meillä on tällainen ja tällainen, sen jäl- keen loppuu se toiminta, että me tarkistetaan, onko se lain mukaista. (Matkailu- ja ravit- semusala)

Toinen keskustelu, joka ei suoraan liittynyt työpajan etukäteen suunniteltuihin teemoihin, oli keskustelu **"rehellisen yrittäjän" kohtaamasta sääntelystä ja viranomaisvalvonnasta**. Esi- merkiksi ravintola-alalla, jota monet työpajan osallistujat edustivat, on myös harmaata taloutta. Työpajan osallistujat kannattivatkin harmaan talouden kontrollointia ja kitkemistä ja viranomais- ten puuttumista asiaan tilanteissa, joissa yrittäjät eivät täytä velvollisuuksiaan. Edellä mainittu viranomaiskulttuuri, jossa sääntelyyn liittyy viranomaisten harkintavaltaa, mutta neuvojen saa- minen on vaikeaa, koettiin hankalaksi sellaisissa tilanteissa, joissa yrittäjät haluaisivat toimia oikein, "by the book". Yrittäjät kertoivat kuitenkin myös esimerkkejä siitä, kuinka viranomaiset olivat käyttäneet heidän yritystään esimerkkinä sellaisesta yrityksestä, joka toimii niin kuin edel- lytetään.

Tuohon liittyen tuli mieleen se, kun me kerran ostettiin tuolta [kaupunginosasta X] yksi ravintola. Siellä ei mikään toiminut, kylmälaitteet, huuva ja kiinteistöpoistot laitettiin niin kovalle, ettei rasvat leviä koko ostarille. -- Minusta se, että annetaan jonkun joka ei välitä, vaikka sille sanotaan mitä, niin jatkaa vaan normaalisti [on vastuutonta]. Eli tässä minun mielestä viranomainen ei käytä valtaansa. Mä antaisin heille enemmän valtaa. Jos on todellisia ongelmia, niin ratkaistaan ne: lyödään parru oveen. Se on helppo ratkaista. Sitten on me, jotka noudatetaan näitä lakeja ja säännöksiä, ja [meitä] rankaistaan niin hirveästi. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Esimerkiksi mulle tehtiin verotarkastus, joka kesti melkein kaksi viikkoa. Ei ne kertonut mitään. Mutta sen verotarkastuksen tarkoitus oli se, että me ollaan malliyritys ja ne saa sillä sitten faktaluvut, joilla ne voi seurata nopeammin muita yrityksiä, jotka on näitä har- maan talouden yrityksiä. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Keskustelussa käytiin myös läpi sitä, **keihin sääntelytaakka kohdistuu**. Tässä keskustelussa korostuivat muun muassa yksinyrittäjien ongelmat suhteessa isompiin yrityksiin. Keskuste- lussa tuotiin esiin myös aloittelevien ja kokeneiden yrittäjien väliset erot sekä esimerkiksi ulko- maalaistaustaisten yrittäjien ongelmat yritystoiminnan alussa. Keskustelu sääntelytaakan koh- distumisesta nivoutui myös yllä mainittuihin kommentteihin siitä, että tunnollisesti asiansa hoi- taviin yrityksiin saattoi kohdistua raskaaksi tai epäoikeudenmukaiseksikin koettua kontrollia ja valvontaa.

Just kun miettii tätä talouspuolta: pienillä on usein samat säännöt kuin isolla, mutta pie- niin se kolahtaa paljon kovempaa sit. Jos ajattelee, että aloittaessasi yritystoimintaa sun pitää järjestää kirjanpito ja tilinpito, niin ei se ilmaista ole. Ja mitä tulee taas sitten raken- tamiseenkin, niin kyl me vuosi sitten hommattiin näille ulkomaalaisille parikymmentä pa- ria turvakenkiä, parikymmentä kypärää, parikymmenet suoja-asit... -- Voin vaan kuvi- tella, että joillekin meidän alihankkijayritykselle esimerkiksi olisi ollut iso taakka ostaa ne satasten kengät sitä työmaata varten. Mutta me sitten ajateltiin se vaan ylimääräisenä kustannuksena, joka viedään läpi. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Meillä on kaks tilitoimistoa, joissa toisessa on paljon ulkomaisia asiakkaita ja toisessa on kotimaisia. Tässä on huomannut enemmänkin sen, että silloin kun tulet kohtuullisella koulutuksella yrittäjäksi ja aloitat sen homman, niin se lähtee käyntiin. Mutta vieraskieli- nen, uuteen maahan ja ympäristöön [tullut], niin kysymykset on kymmenkertaisia. (Ti- lintarkastus)

Toisaalta keskustelussa mietittiin, **miltä taholta sääntely tulee**. Muun muassa EU:n merkitys mainittiin eräässä oman alansa järjestötoimijan vastauksessa. Käytännössä työpajan osallistujien kokemuksissa painottui kuitenkin kuntien viranomaisten kanssa asiointi ja näiden viranomaisten tekemät käytännön tulkinnat sääntelystä. Eräs osallistujista halusikin nostaa esiin, että kyse ei ole aina ylätason sääntelystä, vaan kyse voi myös esimerkiksi olla kuntien kilpailutuksissa asetetuista ylimääräisistä velvoitteista.

Ongelmat tulee vähän siitä, että vaikka asiat kevenee ja kulttuurit paranee, niin sitä [sääntelyä] tulee vaan niin pirun paljon. Se on EU: me ihmetellään tietosuoja ja yhdenvertaisuuksia ja tällaisia, ei me lähtökohtaisesti osata niitä vaan mekin sit opetellaan. Mutta jos meillä [toimialan järjestössä] juristit opettelee asioita voidakseen kertoa yrittäjille jotain, niin kyllä se jotain kertoo. Kyllä se vaan se asioiden määrä on niin suuri. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Yhden asian mä haluan vielä esille nostaa: ei se aina ole se aluehallintovirasto tai korkeat päättäjät. Me saatiin nyt jatkaa [X:n ulkoilualueella] meidän toimintaa ja vuokrasopimusta. Tai [kunta Y:n] edellytyksiä oli osa näistä. Kun meille tulee tavallinen kahvilamyyjä -- pitää olla tästä eteenpäin anniskelupassi, hygieniapassi, ravitsemuspassi ja ympäristöpassi kaikilla. Eli neljä erilaista asiaa. Joiden lisäksi heidän pitää toimittaa mulle myös rikosrekisteriote. -- Tämä ei ole siis laissa, vaan vuokranantaja on kilpailutuksessa vaatinut, että nämä on ne paperit, mitkä täytyy löytyä. (Matkailu- ja ravitsemusala)

Muita keskustelun teemoja oli esimerkiksi **kansainvälistymisen seuraukset**. Osa yrittäjistä kilpaili kansainvälisillä työmarkkinoilla ja he nostivat esiin esimerkiksi erilaisia verotukseen liittyviä kysymyksiä. Ulkomaalaisten työntekijöiden rekisteröinnissä Suomeen oli myös ollut muita käytännön ongelmia esimerkiksi viranomaistahojen moninaisuudesta ja prosessien hitaudesta johtuen.

Meidän tapauksessa noi ulkomaiset esiintyjät ja lähdeverot, siitä ei ole sellaista suoranaista tulkintaa. -- Mutta maailmalla se on aika yleinen käytäntö, että näin tehdään, joten meidän pitäisi myös pelata sitä samaa peliä. (Tapahtumajärjestäminen)

[Ulkomaisen] työvoiman rekisteröinti tänne Suomen työmarkkinalle on suhteellisen hankalaa tänä päivänä. -- Sitten juostaan verottajalla, poliisilla, Kelassa ja työterveyshuollossa kääntämässä niitä asioita. Sitten siihen liittyy tällaista ajallista ongelmaa. Pitää saada ensin hetu, joka tulee ensin verottajalta. Jos se on sitten samanniminen [henkilö] vaikka verottajalla, niin sitten sitä hetua ei enää saakaan sieltä vaan pitää mennä maistraattiin hakemaan se. -- Poliisille on keskimäärin 3 kuukauden odotusajat, että pääsee rekisteröimään työntekijäksi Suomeen. Ennen sitä rekisteröintiä ei ole minkään sosiaaliturvan piirissä täällä Suomessa. -- Ei saa pankista internettunnuksia ja kun niitä ei ole, kaikki hankaloituu ja sitten pitää kaikki virastot juosta henkilökohtaisesti läpi. (Rakennusala)

Lopuksi

Yleisesti voidaan sanoa, että työpajaan osallistuneiden yrittäjien näkemyksissä korostuivat useat sellaiset asiat, joihin voidaan puuttua kehittämällä sääntelyn toimeenpanoa ennemmin kuin itse sääntelyä. Eniten korostui viranomaiskulttuuri, jossa annetaan sanktioita (tai vaihtoehtoisesti hyväksytään yrittäjien tekemät ratkaisut) jälkikäteen ennemmin kuin annetaan neuvontaa ja konsultointia etukäteen. Toinen keskeinen teema oli sääntelyn erilaiset tulkinnat viranomaispuolella (alueellisesti, paikallisten viranomaisten välillä, tietyn viranomaistahon sisällä). Tähän liittyi tiiviisti myös sääntelyn ja ennen kaikkea sen toimeenpanon päällekkäisyys koskien esimerkiksi lupaprosesseja ja viranomaisvalvontaa. Päällekkäisyyteen saattaisi työpajan osallistujien mukaan auttaa parempi kommunikaatio eri viranomaistahojen välillä. Keskustelussa oli myös esillä esimerkiksi lupaprosessien toistuvuus aloilla, joilla toiminta on kuitenkin käytännössä jatkuvaa (esimerkiksi toistuvien tapahtumien järjestäminen tai ravintola-alalla ti-

lanteet, joissa Y-tunnus vaihtuu). Toisaalta yrittäjät pystyivät myös nimeämään omalla toimialallaan sellaista sääntelyä, jonka he kokivat hankalaksi tai raskaaksi (esimerkiksi alkoholi-lainsäädäntö, rakentamisen sääntely ja niin edelleen).

Yritystyöpajan osallistajat korostivat myös sääntelyn hyötyjä esimerkiksi turvallisuuden ja yhteisten pelisääntöjen kannalta. Erityisesti sellaista sääntelyä, jossa oli vakiintuneet asiointiprosessit, ei koettu raskaaksi. Yritystyöpajan osallistujilla oli myös esimerkkejä tilanteista, joissa asiointiprosessit ja viranomaiskulttuuri olivat menneet hyvään suuntaan esimerkiksi sähköisten asiointiprosessien tai viranomaisen aiempaa konsultoivamman työskentelytavan vuoksi.

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Eroon turhasta sääntelystä - sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen

Pk-yrityksille suunnattu työpaja yrityksiin kohdistuvan sääntelytaakan selvittämiseksi
Helsinki, Fabianinkatu 26, 7.12.2016, klo 13–16



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI



S Y K E
Suomen ympäristökeskus

Taustatiedot:

Pöydän numero (pöytä missä työskentelet) _____

Jos olet yrittäjä (toimialajärjestöjen osallistujat jättävät tämän osion täyttämättä):

Yrityksesi toimiala

a) Mikä on yrityksesi henkilöstön määrä (sinä mukaan lukien)?

b) Mikä oli yrityksesi liikevaihto vuonna 2015 (arvio riittää)?

c) Yritystoiminnan muoto

- a. Osakeyhtiö
- b. Kommandiittiyhtiö
- c. Avoin yhtiö
- d. Toiminimi
- e. Osuuskunta

d) Kauanko yrityksesi on ollut toiminnassa (vuosissa)? _____

Säätelytaakan osa-alue	Kuormitus ylipäättään 1 - 5 1 = ei lainkaan 2 = mitätön 3 = vähäinen 4 = kohtalainen 5 = huomattava	Kuormituksen toistuvuus 1 - 5 1 = ei koskaan 2 = kerran 3 = toisinaan 4 = usein 5 = erittäin usein	Onko toiminto ulkoistettu? 1 - 3 1 = ei lainkaan 2 = osin 3 = kokonaan
Miten keskeisen säätelyn hallitseminen kuormittaa?			
Uuden säätelyn opettelu			
Säätelyn toistuvat muutokset			
Säätelyn tulkinnanvaraisuus/mahd. sekavuus			
Eri säätelyiden päällekkäisyys			
Muu:			
Muu:			
Kuinka kuormittavia ovat säätelyyn liittyvä yleinen raportointi ja valvonta?			
Kirjanpito ja tilinpäätös			
Tilintarkastus			
Arvonlisäverotuksesta aiheutuvat toimet			
Muut veroihin sekä maksuihin liittyvät toimet			
Viranomaisten tiedonsaantioikeudet			
Valvonnan- ja tarkastuksenalaisuus			
Muu:			
Muu:			
Kuinka kuormittavia ovat yleiset työnantajavelvoitteet?			
Yleiset työsuhdeasiat ja palkkahallinto			
Työturvallisuus- ja tapaturmavakuutusasiat			
Työhyvinvointi- ja työsuojeluasiat			
Yt-asiat			
Muu:			
Muu:			

Kuinka kuormittavia ovat luvan- tai ilmoituksenvaraisuus ja niihin verrattavat seikat?			
Lupamenettelyt (prosessit, selvitykset, uusiminen)			
Rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyt			
Voimassa olevat pätevyysvaatimukset			
Muu:			
Muu:			
Kuinka sääntelyn noudattaminen kuormittaa?			
Tiettyjen laitteiden ja tarvikkeiden hankinta, käyttö ja ylläpito			
Vaatimukset tietojärjestelmille			
Vaatimukset tietojärjestelmien päivityksille			
Asiantuntijahenkilöstön palkkaaminen			
Muu:			
Muu:			

Tehtävä 1. Täytä taulukko sen mukaan, mikä on kokemuksesi tietyn sääntelytaakan osa-alueen tuottamasta kuormituksesta ja toistuvuudesta yritystoiminnassasi. Arvioi myös mahdollisesti ulkoistamiesi toimintojen kuormittavuutta. Jos joku kohta ei koske sinua lainkaan, voit laittaa — .

Voit halutessasi tarkentaa vastauksiasi vapaamuotoisesti. (Esim. Jäikö jotain oleellista puuttumaan? Onko lomakkeessa esitelty sääntelytaakan erittely mielekäs yrityksesi/toimialasi kannalta?)

Tehtävä 2. Listaa alle omalta *toimialaltasi* enintään **kolme** lakia/lakisääteistä velvoitetta, jotka tuottavat erityistä kuormaa: kerro mistä velvoitteesta kyse, ja minkälaista kuormaa se aiheuttaa (esim. toimialakohtaiset lupa-, ilmoitus- tai raportointimenettelyt sekä tietopyynnöt ja vi-
ranomaisvalvonta ja -tarkastustoimet).

1. _____

2. _____

3. _____

Tehtävä 3. koko pöytäkunnalle

Keskusteluteemat:

- A) Vertaillkaa *kokemuksianne* täytetyn lomakkeen perusteella.
- B) Pohtikaa, missä määrin ja millaista *hyötyä* merkittävää taakkaa aiheuttava sääntely tuottaa ja onko hyöty ”riittävä” taakkaan nähden? Entä missä määrin taakkaa aiheuttava sääntely on *välttämätöntä*?
- C) Minkä tyyppinen sääntelytaakka on nähdäksenne *turhaa* ja purettavissa tai kevennettävissä? Kohdentuuko sääntely epätarkoituksenmukaisesti erityyppiseen tai kokoi-
seen yritystoimintaan? Jos kyllä, miten? Miten tilannetta tulisi muuttaa?

Lopuksi esittäkää keskustelun kulku ja loppupäätelmät muille pöytäkunnille. Jos päädytte sel-
keisiin ehdotuksiin, perustelkaa ne.

LIITE 2: KYSELYLOMAKE YRITYSTEN EDUSTAJILLE

Kysely yrityksille, kesäkuu 2017

I TAUSTATIEDOT

1. Mikä on asemasi yrityksessä (valitse asemaasi parhaiten vastaava vaihtoehto)?

- 1) Omistaja/osakas
- 2) Toimitusjohtaja
- 3) Toimihenkilö: henkilöstöasioihin liittyvä erityisasema
- 4) Toimihenkilö: taloushallintoon liittyvä erityisasema
- 5) Toimihenkilö: juridiikkaan liittyvä erityisasema
- 6) Muu, mikä? _____

2. Mikä on yrityksen toimiala (TOL 2008 -luokitus)?

• Maatalous, metsätalous ja kalatalous
• Teollisuus
• Rakentaminen
• Tukku- ja vähittäiskauppa, moottoriajoneuvojen korjaus
• Kuljetus ja varastointi
• Majoitus- ja ravitsemistoiminta
• Informaatio ja viestintä
• Rahoitus- ja vakuutustoiminta
• Kiinteistöalan toiminta
• Hallinto- ja tukipalvelutoiminta
• Terveys- ja sosiaalipalvelut
• Muu, mikä _____

3. Mikä on yrityksen henkilöstön määrä tällä hetkellä? _____

4. Mikä on yrityksen liikevaihto viimeisen tilinpäätöksen mukaan? _____ €

5. Mikä on yritystoiminnan muoto?

- 1) Osakeyhtiö (listautumaton)
- 2) Osakeyhtiö (listautunut)
- 3) Kommandiittiyhtiö
- 4) Avoin yhtiö
- 5) Toiminimi
- 6) Osuuskunta
- 7) Muu, mikä _____

6. Kuinka kauan yritys on toiminut vuosissa? _____

7. Mikä on yrityksen pääasiasiallinen markkina-alue?

- 1) Lähi- tai paikallisyhteisö
- 2) Alue (esim. maakunta)
- 3) Suomi
- 4) Euroopan Unioni
- 5) Muu Eurooppa
- 6) Globaali markkina
- 7) Muu, mikä _____ (8)

8. Kuinka suuri osuus yrityksen liikevaihdosta tulee arviosi mukaan Suomen ulkopuolelta? _____ %

II SÄÄNTELYN AIHEUTTAMA TAAKKA

Sääntelyn aiheuttamalla taakalla tarkoitetaan tässä kyselyssä eri säännösten noudattamisesta yritykselle aiheutuvaa työtä, ajankäyttöä ja niistä syntyviä kustannuksia sekä sääntelyn aiheuttamaa harmia ja epävarmuutta. Taakkaan luetaan myös viranomaisten menettelytavat, kun sääntelyä toimeenpannaan. Tässä kyselyssä kiinnostaa erityisesti taakka, joka on toistuvaa ja esiintyy vähintään kerran vuodessa.

Kohta A. Pyydämme sinua seuraavaksi arvioimaan karkeasti, missä määrin erityyppinen sääntely ja/tai sen edellyttämät toimet kuormittaa yritystäsi. Tarkoitus on arvioida kussakin alakohdassa sääntelyn aiheuttamaa kokonaiskuormaa. Se sisältää myös mahdolliset ostopalvelut (= ulkoistus). Ne todennäköisesti keventävät alkuperäistä taakkaa monissa tilanteissa, mutta voivat myös aiheuttaa muunlaista vaivaa tai kustannuksia. **Jos jokin mainittu osa-alue ei ole yrityksesi kannalta relevantti, jätä kyseinen kohta tyhjäksi.**

Arvioi tämänhetkistä taakkaa seuraavalla asteikolla: 1 = erittäin vähäinen, 2 = melko vähäinen, 3 = ei vähäinen, ei suuri, 4 = melko suuri, 5 = erittäin suuri

Kohta B. Pyydämme sinua lisäksi kertomaan, onko eri alakohdissa mainittuja toimintoja ulkoistettu vai ei: 1 = kyllä, 2 = ei.

Sääntelyn osa-alue	A.Sääntelytaakka eri osa-alueilla 1 = erittäin vähäinen, 2 = melko vähäinen, 3 = ei vähäinen, ei suuri, 4 = melko suuri, 5 = erittäin suuri	B.Toiminnan ulkoistus (=ostopalvelut) 1 = kyllä, 2 = ei
9. Kuinka kuormittavia ovat sääntelyyn liittyvä yleinen raportointi ja valvonta?		
1) Kirjanpito ja tilinpäätös	1 2 3 4 5	1 2
2) Tilintarkastus	1 2 3 4 5	1 2
3) Arvonlisäverotuksesta aiheutuvat toimet	1 2 3 4 5	1 2
4) Muut veroihin/maksuihin liittyvät toimet	1 2 3 4 5	1 2
5) Viranomaisten tietopyynnot	1 2 3 4 5	1 2
6) Valvonta- ja tarkastustoimet	1 2 3 4 5	1 2
10. Kuinka kuormittavia ovat yleiset työnantajavelvoitteet?		
1) Yleiset työsuhdeasiat ja palkkahallinto	1 2 3 4 5	1 2
2) Työturvallisuus- ja tapaturmavakuutusasiat	1 2 3 4 5	1 2
3) Työhyvinvointi- ja työsuojeluasiat	1 2 3 4 5	1 2
4) Yt-asiat	1 2 3 4 5	1 2

11. Kuinka kuormittavia ovat luvan- tai ilmoituksenvaraisuus ja niihin verrattavat seikat?		
1) Lupamenettelyt (prosessit, selvitykset, uusiminen)	1 2 3 4 5	1 2
2) Rekisteröinti- ja ilmoitusmenettelyt	1 2 3 4 5	1 2
3) Voimassa olevat pätevyysvaatimukset	1 2 3 4 5	1 2
12. Kuinka sääntelyn noudattaminen kuormittaa?		
1) Tiettyjen laitteiden ja tarvikkeiden hankinta, käyttö ja ylläpito	1 2 3 4 5	1 2
2) Vaatimukset tietojärjestelmille	1 2 3 4 5	1 2
3) Vaatimukset tietojärjestelmien päivityksille	1 2 3 4 5	1 2
4) Asiantuntijahenkilöstön palkkaaminen	1 2 3 4 5	1 2

Arvioi vielä kohdassa A annetun ohjeen mukaisesti taakkaa, joka aiheutuu keskeisen sääntelyn hallitsemisesta ja viranomaisten tavoista soveltaa ja toimeenpanna sääntelyä. Sääntely kohdentuminen viittaa tässä kokonaisvaltaisesti yrityksen toimintaan (sekä hallinnolliset tehtävät että itse toiminta). Asteikko on sama kuin edellä eli 1 = erittäin vähäinen, 2 = melko vähäinen, 3 = ei vähäinen, ei suuri, 4 = melko suuri, 5 = erittäin suuri

13. Miten keskeisen sääntelyn hallitseminen kuormittaa?	
1) Uuden sääntelyn opettelu	1 2 3 4 5
2) Sääntelyn toistuvat muutokset	1 2 3 4 5
3) Sääntelyn tulkinnanvaraisuus	1 2 3 4 5
4) Eri sääntelyiden päällekkäisyys	1 2 3 4 5
14. Kuinka viranomaisten toimeenpanokäytännöt kuormittavat?	
1) Viranomaisten tekemien tulkintojen epäyhtenäisyys alueittain	1 2 3 4 5
2) Viranomaisten tekemien tulkintojen epäyhtenäisyys ylipäänsä	1 2 3 4 5
3) Tilannekohtaisen neuvonnan puute	1 2 3 4 5
4) Epäselvät yleiset ohjeistukset/linjaukset	1 2 3 4 5
5) Viranomaisten tekemien päätösten arvaamattomuus/ennakoimattomuus	1 2 3 4 5

15. Voit halutessasi tarkentaa edellä antamiasi vastauksia vapaamuotoisesti; voit myös kertoa, jos jokin oleellinen sääntelytaakan ulottuvuus mielestäsi puuttuu (pl. julkiset hankinnat, joista kysytään seuraavaksi).

III JULKISIIN HANKINTOIHIN OSALLISTUMINEN JA SEN KUORMITTAVUUS

Kaikki vastaavat tässä osiossa vähintään ensimmäiseen kysymykseen ja jos vastaus siihen on "ei", myös toiseen kysymykseen. Voit sen jälkeen siirtyä suoraan osioon IV, ellei yrityksesi ole koskaan osallistunut julkisiin hankintakilpailuihin tai vakavasti harkinnut osallistumista niihin.

16. Onko yrityksesi osallistunut julkisten hankintojen tarjouskilpailuun?

- 1) Kyllä; jos niin kuinka monta kertaa _____
- 2) Ei

17. Jos yrityksesi ei ole osallistunut julkisten hankintojen tarjouskilpailuun, miksi ei?

- 1) Ei, ei ole ollut tarvetta/kiinnostusta
- 2) Ei, sillä menettely on liian raskas
- 3) Muu, mikä? _____

18. Jos olet osallistunut julkisten hankintojen tarjouskilpailuun, koska se on tapahtunut?

- 1) Vain vuonna 2016 tai sitä aiemmin
- 2) Vain vuonna 2017
- 3) Sekä ennen vuotta 2017 että vuonna 2017

19. Kysymys julkisiin hankintoihin osallistuneille/sitä harkinneille: kuinka kuormittavia seuraavat seikat ovat? Arvioi taakkaa seuraavalla asteikolla: 1 = erittäin vähäinen, 2 = melko vähäinen, 3 = ei vähäinen, ei suuri, 4 = melko suuri, 5 = erittäin suuri

Yleisiin menettelytapoihin perehtyminen	1	2	3	4	5	
Yksittäiseen kilpailutukseen perehtyminen	1	2	3	4	5	
Tarjouksen laadinta	1	2	3	4	5	
Jälkikäteinen raportointi	1	2	3	4	5	
Muu, mikä:	1	2	3	4	5	

20. Jos haluat, voit kertoa vapaasti kokemuksistasi koskien julkisia hankintoja tai kommentoida sitä koskevaa sääntelyä menettelytapoineen.

IV YLEINEN YRITYKSIIN KOHDISTUVA SÄÄNTELY

21. Alla on joukko yrityksiin kohdistuvaan sääntelyyn sekä Sipilän hallituksen norminpurku-hankkeeseen liittyviä kysymyksiä. Pyydämme sinua vastaamaan niihin edustamasi yrityksen näkökulmasta. Silloin, kun tekstissä käytetään termiä ”sääntelytaakka”, sillä viitataan sääntelyn aiheuttamaan kuormitukseen osion II mukaisesti. Arvioi väitteitä seuraavalla asteikolla: 1 = täysin eri mieltä, 2 = melko eri mieltä, 3 = ei eri mieltä, ei samaa mieltä, 4 = melko samaa mieltä, 5 = täysin samaa mieltä

1) Seuraan keskustelua, joka koskee yrityksiin yleisesti kohdistuvaa sääntelyä	1	2	3	4	5
2) Seuraan keskustelua, joka koskee omaa toimialaani koskevaa sääntelyä	1	2	3	4	5
3) Yrityksiin kohdistuvan sääntelyn määrä on lissääntynyt viimeisen viiden vuoden aikana	1	2	3	4	5
4) Sääntelytaakka on etupäässä seurausta EU:n päätöksistä ja lainsäädännöstä	1	2	3	4	5
5) Nykyisen hallituksen toimet sääntelytaakan keventämiseksi ovat riittäviä	1	2	3	4	5
6) Yrityksiin kohdistuva sääntelytaakka on kasvanut nykyisen hallituksen toimien seurauksena	1	2	3	4	5
7) Nykyisen hallituksen toimet ovat vähentäneet sääntelytaakkaa omalla toimialallani	1	2	3	4	5
8) Viranomaisasioiden digitalisointi (esim. verkkopalvelut) ovat vähentäneet sääntelytaakkaa	1	2	3	4	5

22. Voit halutessasi kommentoida tai perustella vastauksiasi.

23. Mainitse oman yrityksesi näkökulmasta kolme positiivista sääntelyn aikaansaamaa vaikutusta.

1. _____
2. _____
3. _____

24. Minkä kolmen lain noudattaminen aiheuttaa mielestäsi yrityksellesi eniten työtä ja kustannuksia? Mainitse lait niiden kuormittavuuden mukaan tärkeysjärjestyksessä siten, että ensimmäinen kuormittaa eniten ja toiseksi mainittu seuraavaksi eniten jne.

4. _____
5. _____
6. _____

V YRITYKSEN KASVUUN JA KILPAILUKYKYYN VAIKUTTAVAT TEKIJÄT

25. Arvioi missä määrin seuraavat tekijät vaikeuttavat yrityksesi kehitystä?

	1 = erittäin vähän, 5 = erittäin paljon				
1. Kova kilpailu	1	2	3	4	5
2. Rahoituksen puute	1	2	3	4	5
3. Osaavan henkilöstön puute	1	2	3	4	5
4. Yrityksen omistajien haluttomuus kasvuun	1	2	3	4	5
5. Sääntelytaakka ja hallinnolliset kustannukset	1	2	3	4	5
6. Muu, mikä_____	1	2	3	4	5

VI TOIMIA SÄÄNTELYTAAKAN KEVENTÄMISEKSI

26. Pyydämme sinua lopuksi listaamaan yrityksesi näkökulmasta (tärkeysjärjestyksessä) viisi kiireisintä toimenpidettä sääntelytaakan keventämiseksi. Ehdotus voi liittyä yritys-toiminnan yleiseen sääntelyyn tai omaa toimialaasi koskevaan erityissääntelyyn.

Sääntelytaakan keventämistoimi

1. _____
2. _____
3. _____
4. _____
5. _____

VII VAPAA SANA

27. Halutessasi voit perustella alla lisää antamiasi vastauksia tai esittää aihepiirin tarkasteluun syventäviä, tarkentavia tai laajentavia huomioita. Voit myös kertoa hyvin toimivista viranomaiskäytännöistä omalla toimialallasi.

Kiitos vastauksistasi!

LIITE 3: NORMINPURKUUN LIITTYVÄT SÄÄDÖSHANKKEET ERI HALLINNONALOILLA

Karolina Saarenpää

Taustaa

Sääntelyn sujuvoittamisen kärkihankkeen kuluessa eri ministeriöt ovat selvittäneet kuormittavaksi koettua tai mahdollisesti purettavaa sääntelyä hallinnonaloillaan. Valtioneuvoston tarkastelussa norminpurkua (sujuvoittamisen ohella) käytetään ylätason terminä, ja se on jäsennelty viideksi osa-alueeksi tai tavaksi: 1) puretaan ja uudistetaan säädöksiä, 2) kevennetään hallinnollista taakkaa, 3) sujuvoitetaan lupa- ja valitusprosesseja, 4) parannetaan lainsäädännön vaikuttavuutta ja 5) minimoidaan viranomaisten keskinäiset valitukset. Lisäksi norminpurun tarkastelussa on arvioitu muutosten vaikuttavuutta, toteuttamiskelpoisuutta, säädösperustaa ja pääasiallista hyötyjä. Norminpurun tapaa, säädösperustaa ja pääasiallista hyötyjä määriteltäessä on voitu valita useita vaihtoehtoja.

Ministeriöiden raportoimia, norminpurkuun liittyviä säädöshankkeita (vuoden 2017 lopun tilanne) (LVM 2018) analysoitiin ristiintaulukoimalla. Sitä ensin keskeiset tiedot hankkeista siirrettiin yhteen taulukkoon (ks. jäljempänä). Tarkasteluun otettiin selvyiden vuoksi vain ne säädöshankkeet, joista annettiin hallituksen esitys vuosien 2015–2017 aikana (N=99). Siten tarkastelun ulkopuolelle rajautui muun muassa asetuksia, organisatorisia järjestelyjä ja laajoja toimintapolitiikan uudistuksia. Niistä esitetään seuraavaksi karkeita määrällisiä huomioita.

Norminpurku ja sen luokittelu hallinnonaloittain

Tarkastellut hankkeet jakautuivat epätasaisesti eri hallinnonaloille (ks. taulukko). Norminpurkua toteutettiin eniten liikenne- ja viestintäministeriön (32 hanketta), maa- ja metsätalousministeriön (17) ja työ- ja elinkeinoministeriön (16) hallinnonaloilla. Kolmella hallinnonalalla hankkeita oli selvästi vähemmän (sosiaali- ja terveysministeriö: 8, ympäristöministeriö: 8, valtiovarainministeriö: 7) ja muiden ministeriöiden aloilla vain muutama yksittäinen hanke (opetus- ja kulttuuriministeriö: 3, oikeusministeriö: 2, puolustusministeriö: 2, sisäministeriö: 2, ulkoministeriö: 2).

Norminpurun luokituksia tarkastellaan valtioneuvoston edellä kuvattuun jäsentelyyn perustuen. Selvästi yleisin luokka oli 1 ”puretaan ja uudistetaan säädöksiä”, jota käytettiin yli puolessa kaikista norminpurun säädöshankkeista (57). Sitä käytettiin pääasiallisena norminpurkutapana liikenne- ja viestintäministeriön (26), valtiovarainministeriön (5) ja työ- ja elinkeinoministeriön (14) hallinnonalojen hankkeissa. Maa- ja metsätalousministeriön alan säädöshankkeista noin puolessa (9) normeja purettiin tavan 1 avulla.

Kaikista hankkeista reilussa kolmasosassa (36) käytettiin tapaa 2 ”kevennetään hallinnollista taakkaa”. Pääasiallinen kategoria se oli ympäristöministeriön (7) hallinnonalalla. Työ- ja elinkeinoministeriön (9) ja maa- ja metsätalousministeriön (8) aloilla sitä käytettiin noin puolessa hankkeista. Tapaa 3 ”sujuvoitetaan lupa- ja valitusprosesseja” käytettiin 13 säädöshankkeessa, mutta aktiivisesti vain työ- ja elinkeinoministeriön alalla (9), jolla sitä käytettiin noin

puolessa hankkeista. Tavan 4 ”parannetaan lainsäädännön vaikuttavuutta” käyttö oli satunnaista (4) ja tapaa 5 ”minimoidaan viranomaisten keskinäiset valitukset” käytettiin ainoastaan yhdessä säädöshankkeessa puolustusministeriössä.

Oikeusministeriön alan hankkeissa (2) normeja purettiin tavoilla 2 ja 4, puolustusministeriön alan hankkeissa (2) tavoilla 1, 3 ja 5, ulkoministeriön alan hankkeissa (2) tavoilla 1, 2 ja 4 ja sisäministeriön alan hankkeissa tavalla 3. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ainoassa hankkeessa, jossa norminpurun tapa mainittiin, käytettiin tapoja 1, 2 ja 3.

Norminpurun tapaa ei mainittu yhdenkään opetus- ja kulttuuriministeriön alan hankkeen (3) osalta, ja sisäministeriön ja valtiovarainministeriön aloilla oli molemmilla yksi säädöshanke, jonka osalta tapaa ei mainittu. Lisäksi osassa säädöshankkeita (8) ministeriöt olivat kuvanneet norminpurkua omin sanoin, eikä näitä sisällytetty edellä mainittuihin kategorioihin. Valtiovarainministeriön yhdessä hankkeessa norminpurkua kuvattiin sanoilla ”Uusi lainsäädäntö, puretaan ja kehitetään.” Sosiaali- ja terveysministeriön raportissa kaikkien paitsi yhden säädöshankkeen osalta norminpurku oli kuvattu omin sanoin. Tällaisia kuvauksia ovat esimerkiksi ”Puretaan päällekkäistä tai muuten tarpeetonta sääntelyä”, ”Sujuvoitetaan sääntelyä”, ”Ilmoitus- ja suunnitteluvuoroitusten keventäminen” ja ”Yksinkertaistetaan lupahallintoa ja puretaan vanhentunutta sääntelyä.”

Norminpurusta hyötyjät

Tarkastelluista säädöshankkeista yli puolessa (59) pääasialliseksi hyötyjäksi todettiin yritys. Suurin osa säädöshankkeista valtiovarainministeriön (6), liikenne- ja viestintäministeriön (23), työ- ja elinkeinoministeriön (11) ja sosiaali- ja terveysministeriön (5) hallinnonaloilla hyödytti yrityksiä. Lisäksi noin puolet maa- ja metsätalousministeriön alan hankkeista (8) ja reilu kolmasosa ympäristöministeriön alan hankkeista (3) hyödytti yrityksiä.

Reilussa kolmanneksessa (38) kaikista tarkastelluista säädöshankkeista pääasialliseksi hyötyjäksi tunnistettiin kansalainen. Liikenne- ja viestintäministeriön alan hankkeista yli puolet (20) ja valtiovarainministeriön alan hankkeista vajaa puolet (3) koitui kansalaisten hyödyksi. Ympäristöministeriön hallinnonalalla reilu kolmasosa hankkeista (3) tuotti kansalaisille hyötyä.

Samoin hallintoa hyödyttäviä säädöshankkeita oli reilu kolmasosa (36) kaikista hankkeista. Opetus- ja kulttuuriministeriön (3) hallinnonalalla kaikki hankkeet ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla kolme neljäsosaa (6) hankkeista tuottivat hyötyä hallinnolle. Noin kolmasosa maa- ja metsätalousministeriön (6), liikenne- ja viestintäministeriön (11) ja valtiovarainministeriön (2) alojen hankkeista hyödytti hallintoa.

Järjestöjä hyödyttäviä säädöshankkeita oli hyvin vähän (3), ja ne kaikki kuuluivat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle. Nämä hankkeet muodostivat vajaan viidesosan kaikista työ- ja elinkeinoministeriön alan hankkeista.

Oikeusministeriön alan hankkeet (2) hyödyttivät kansalaisia ja hallintoa, puolustusministeriön alan hankkeet (2) kansalaisia ja yrityksiä ja sisäministeriön (2) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön (3) alojen hankkeet kansalaisia, yrityksiä ja hallintoa. Pääasiallista hyötyjää ei ollut mainittu pienessä osassa hankkeita (10). Näistä puolet (5) kuului työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle, ja kaksi ulkoministeriön hallinnonalalle.

Säädösperusta

Säädösperustan osalta havaittiin, että kolmella neljäsosalla (74) kaikista säädöshankkeista perusta oli kansallinen. Ympäristöministeriön (8), oikeusministeriön (2) ja puolustusministeriön (2) hallinnonalojen kaikissa hankkeissa säädösperusta oli kansallinen. Maa- ja metsätalousministeriön (16) sekä työ- ja elinkeinoministeriön (13) alojen hankkeista lähes jokaisessa perusta oli kansallinen. Liikenne- ja viestintäministeriön (24) ja sosiaali- ja terveysministeriön (6) alojen hankkeista kolme neljäsosaa oli perustaltaan kansallisia. Yli puolessa valtiovarainministeriön alan hankkeista (4) säädösperusta oli kansallinen.

Neljäsosalla (26) hankkeista oli perusta Euroopan unionissa. Valtiovarainministeriön hallinnon-alan hankkeista vajaalla puolella (3) ja liikenne- ja viestintäministeriön (12) sekä sosiaali- ja terveysministeriön (3) alojen hankkeista reilulla kolmasosalla oli säädösperustana EU. Säädösperusta oli kansainvälinen vain muutamassa hankkeessa (4), jotka kaikki kuuluivat liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle.

Osassa (9) hankkeita ei ollut mainintaa säädösperustasta. Näitä olivat kaikki opetus- ja kulttuuriministeriön (3), ulkoministeriön (2) ja sisäministeriön (2) alojen hankkeet, ja yksi maa- ja metsätalousministeriön ja yksi valtiovarainministeriön alan hankkeista. Yhdessä valtiovarainministeriön hankkeessa perusta oli merkitty epäselvästi.

Norminpurkuun liittyvät säädöshankkeet eri hallinnonaloilla																		
	N	Norminpurun tapa						Pääasiallinen hyötyjä					Säädöserusta					
		1) Puretaan ja uudistetaan säädöksiä	2) Kevennetään hallinnollista taakkaa	3) Sujuvoitetaan lupa- ja valitusprosesseja	4) Parannetaan lainsäädännön vaikuttavuutta	5) Minimoidaan viranomaisten keskinäiset valitukset	Kuvattu omin sanoin	Ei mainintaa	Kansalaiset	Yritykset	Järjestöt	Hallinto	Ei mainintaa	1) Kansallinen	2) EU	3) Kansainvälinen	Epäselvä merkintä	Ei mainintaa
Yleisesti	99	57	36	13	4	1	8	5	38	59	3	36	10	74	26	4	1	9
LVM	32	26	8	0	0	0	0	0	20	23	0	11	0	24	12	4	0	0
MMM	17	9	8	0	0	0	0	0	1	8	0	6	2	16	3	0	0	1
VM	7	5	0	0	0	0	1	1	3	6	0	2	1	4	3	0	1	1
OM	2	0	1	0	1	0	0	0	2	0	0	2	0	2	0	0	0	0
PLM	2	1	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	2	0	0	0	0
SM	2	0	0	1	0	0	0	1	2	1	0	2	0	0	0	0	0	2
STM	8	1	1	1	0	0	7	0	1	5	0	6	0	6	3	0	0	0
TEM	16	14	9	9	2	0	0	0	3	11	3	2	5	13	4	0	0	0
UM	2	1	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2
YM	8	0	7	1	0	0	0	0	3	3	0	2	0	8	2	0	0	0
OKM	3	0	0	0	0	0	0	3	2	1	0	3	0	0	0	0	0	3

LIITE 4: SÄÄNTELYTAAKAN ARVIOINTIMETODIT: TÄYDENTÄVÄÄ TARKASTELUA

Pertti Ahonen

Sisällysluettelo

1. Esityksen tarkoitus ja aiheet.....	158
2. Lähestymistapa, laadintapa ja aineisto	161
3. Tarkastelun rakenne ja kohteet	164
4. Sääntelyn hyötyjen arviointimetodeja	167
5. Sääntelyn kustannusten ja taakkojen arviointimetodeja	173
6. Sääntelyvaikutusten kokonaisarvioinnin metodeja	184
7. Tiivistelmä ja päätelmät.....	189
Viitattut lähteet	191

1. Esityksen tarkoitus ja aiheet

Tarkoitus ja käsitteiden täsmennys

Tämän esityksen aiheena ovat sääntelyvaikutusten arviointimetodit. Esitys kuuluu osana VNK-TEAS -hankkeeseen *Eroon turhasta sääntelystä – sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen*. Esitys kohdistuu nimenomaan metodeihin, ei sen sijaan sääntelyvaikutusten arvioinnin teoreettisiin viitekehyksiin tai käsitekehikkoihin välttämättömästi minimiä laajemmalti. Tarkastelun aluksi voidaan luonnehtia arviointimetoja koskevaa ihannetilaa seuraavasti:

- **Kokonaisarviointi.** Käytettävissä olisi kattavia kokonaisarvioinnin metodeja. Niillä voitaisiin suhteuttaa toisiinsa sääntelyn myönteiset ja kielteiset varsinaiset vaikutukset ja sivuvaikutukset. Kokonaisarvioinnin periaatteita ei tarvitse etsiä etäältä, vaan ne on muun muassa kirjattu Suomessa voimassa oleviin säädösehdotusten vaikutusten arvioinnin ohjeisiin (OM 2006).
- **Rajoitettu kokonaisarviointi.** Käytettävissä olisi alaltaan rajoitetumpia metodeja. Niitä käyttäen voitaisiin pitää vakiona sääntelyn myönteiset vaikutukset arvioida, minimoitvatko sääntelyn kielteiset vaikutukset, tai pitää vakiona kielteiset vaikutukset arvioida, ovatko myönteiset vaikutukset niin hyvin perusteltuja kuin suinkin mahdollista.
- **Osittaisarviointi.** Metodeja olisi käytettävissä myös arviointiin, joka koskee niin erityisiä aiheita ja kohteita, ettei niitä voida arvioida kahden edellisen lajin metodeilla.
- **Metodien kokoaminen alkeisosista.** Käytettävissä olisi alkeisosia, joista voitaisiin koota erilaisia arviointimetoja.
- **Monimetodisuus.** Tarvittaessa sovellettaisiin toisiaan täydentäen hyvinkin erilaisia metodeja monimetodisuuden periaatteella.

Luonnehdituista ihanteista ollaan käytännössä valitettavan kaukana. Käytännössä erityisen monet metodeista kohdistuvat sääntelyn kielteisiin taloudellisiin vaikutuksiin yrityksissä, joskin metodeja on laadittu myös muita tarkoituksia varten.

Käsitteiden täsmennys

Mitä on sääntely?

Sääntelyn aihepiiri muodostaa tutkimus- ja asiantuntemusalan, jolla eri tieteenalojen ja osaamisalueiden edustajat kilpailevat keskenään (Lodge & Wegrich 2012). Seurauksena on hyvinkin yhteensovittamattomien teoreettisten otteiden, lähestymistapojen ja metodien moninaisuus. Tässä esityksessä sovelletaan monitieteistä ja -alaista lähestymistapaa antamatta minkään yksittäisten alojen käsityksille ja käsityksille etusijaa.

Ensimmäisen esimerkin muodostavat juridiset sääntelyä koskevat tarkastelut. Niiden piirissä sääntelyn katsotaan koostuvan lainsäädännöstä lainsäätäjän tahdon toteuttamiseksi ja lainsäädännön toimeenpanosta. Juridisten tarkastelujen laajennuksiin kuuluu erittely, joka kohdistuu vailla lain sitovuutta oleviin sääntelykeinoihin kuten *soft law*'hin tai vaikuttamiseen kansalaisiin ja yhteisöihin tiedoin, neuvoin ja varoituksin (Schout ym. 2010).

Toisen esimerkin muodostaa taloustieteellinen asiantuntemus. Tuosta näkökulmasta nimike "sääntely" viittaa talouden piiriin kuuluvia välineitä käyttävään toimintaan, joka kohdistuu talouteen liittyviin tai muihin kohteisiin haluttujen vaikutusten saamiseksi aikaan. Tällöin sanan "sääntely" vastine on englannin kielen sana *regulation* siten kuin se ymmärretään sääntelyn taloustieteessä, *regulatory economics* (Crew & Kleindorfer 2002).

Käsitteistöltään taloustieteellisen mutta juridisen asiantuntemuksen alalle ulotetun erityisen osaamisalan muodostaa oikeustaloustiede eli *law and economics*. Tässä esityksessä on jätettävä vaille ratkaisua kysymykset siitä, edustaako oikeustaloustiede tervetullutta juridisten tarkastelujen rikastamista taloustieteellisillä virikkeillä vai problemaattista pyrkimystä oikeudellisen sääntelyn kysymysten muuntamiseen taloustieteellisten kustannus-hyötykalkyylien kysymyksiksi. Kustannus-hyötyanalyysia suhteessa sääntelyn aihepiiriin tässä esityksessä kuitenkin tarkastellaan.

Kolmannen esimerkin tarjoavat tutkimus- ja asiantuntemusalat, joiden sisällä peruskäsitysten eriytyminen on suurta, kuten politiikan tutkimuksessa, hallinnon tutkimuksessa ja sosiaalitieteissä. Tuollaisten alojen eriytyneiden osien piirissä omaksutuilla sääntelyä koskevilla käsityksillä ei kenties ole juuri yhtäläisyyttä niiden käsitysten kanssa, juridisen ja taloustieteellisen tutkimuksen piirissä.

Mitä ovat metodit?

Kuten käsitykset sääntelystä, myös käsitykset metodeista eroavat oleellisesti toisistaan eri tutkimus- ja osaamisalueilla. Taustaksi asettuu kolme peruskysymystä:

- **Mistä tiedonmuodostuksen kohteissa on kysymys?** Valtavirtataloustiede edustaa sääntelyvaikutusten arvioinnissa ontologista individualismia tarkastelun keskiössä preferensseiltään toisiinsa nähden itsenäisiksi ymmärretyt valintoja tekevät ihmisyksilöt. Tieteellisen realismin mukaisessa arvioinnissa huomio sen sijaan kiinnitetään näkymättömiin mekanismeihin, joiden olemassaolo päätellään lähtien vaikutuksista, jotka juontuvat mekanismeista (Pawson 2013). Vaihtoehtoisesti arvioinnissa on ymmärretty tarkastelun kohteet joko sosiaalisesti konstruoituneeksi kokonaisuudeksi tai jakautuneeksi ilmiöpintaan ja seikkoihin, jotka ilmiöpinta peittää (ks. Radaelli 2005; Dunlop & Radaelli 2016).
- **Millä perusteilla tietoa voidaan muodostaa?** Omaksutut käsitykset siitä, mistä tarkastelun kohteissa on kysymys, kytkeytyy monimutkaisin tavoin tietoteoreettisiin käsityksiin siitä, miten tutkimuskohteita koskevaa tietoa voidaan ylipäätään muodostaa.
- **Millaisia menettelytapoja voidaan käyttää tietoa muodostettaessa?** Omaksuttujen tarkastelun kohteita ja tiedonmuodostusta koskevien käsitysten rajoissa tulee kysymyksen soveltaa määrättyjä metodologisia tiedonhankinnan ja -muodostuksen periaatteita, sovinnaisääntöjä ja teknisiä sääntöjä.

Sen mukaan, millaiset metodologiset käsitykset on omaksuttu, rajautuvat ne metodit, joita voidaan käyttää kolmeen keskeiseen tarkoitukseen:

- **Tiedonhankinta.** Eräät metodeista koostuvat tiedonhankinnan menettelytavoista kuten esimerkiksi perinteisessä juridisessa tutkimuksessa metodisesti hallitsevasta lähdekriitikistä tai kvantitatiivisen tiedon (ml. kyselyin hankittavan asenteita koskevan tiedon) tai kvalitatiivisen tiedon (kuten intensiivihastatteluin hankitun tiedon asioiden merkityksistä haastatteluille) hankinnassa sovellettavista periaatteista, sovinnaisäännöistä, teknisistä normeista ja laskentasaännöistä.
- **Tutkimusasetelmien muodostaminen.** Määrättyjen metodien perusteella kiteytetään sovellettava tutkimusasetelma kuten kokeellinen, kvasikokeellinen eli osittaiskokeellinen tai ei-kokeellinen asetelma, tapaustutkimusasetelma, tapausten vertailuasetelma tai jokin laaja-alaisempi vertailuasetelma tai poikkileikkaus- tai pitkittäisleikkausasetelma.
- **Raakatiedon erittely ja jalostaminen.** Monet metodit tai niiden osat sääntelevät sitä, miten omaksutun teorian vaatimukset täyttäen eritellään ja jalostetaan omaksuttua tut-

kimusasetelmaa noudattaen sitä raakatietoa eli dataa, joka on hankittu sovellettuja tiedonhankinnan metodeja käyttäen. Tiedon jalostaminen on oleellinen osa niin kvantitatiivista kuin kvalitatiivista tutkimusta ja selvitystoimintaa.

Tässä esityksessä sanan "metodi" ala ymmärretään laajemmaksi kuin sanan "menetelmä" ala. Esimerkiksi tutkimusasetelmilla on metodista mutta ei välttämättä menetelmien luonnetta. Sekä sanan "metodi" monimerkityksisyyden johdosta että metodien keskeisyyden johdosta tässä esityksessä tarkastelu on kohdennettu ja rajattu seuraavasti:

- **Tarkastellaan metodeja ja mikäli mahdollista vain niitä.** Esityksessä tarkastellaan vain nimenomaisia sääntelyvaikutusten arvioinnin metodeja, jotta tarkastelu pysyisi homogeenisen, ja koossa säilyisi riittävän täsmällisenä.
- **Käsitteistöt ja viitekehykset jäävät pääasiassa tarkastelun ulkopuolelle.** Tässä esityksessä ei tarkastella minimaalista enempää metodien taustoittamiseksi sääntelyvaikutusten arvioinnin teoreettisia käsitteistöjä ja viitekehyksiä.
- **Mitä pidetään metodeina?** Metodeiksi on kelpuutettu vain ne, jotka riittävästi täyttävät seuraavat edellytykset:
 - Tiedonhankinnan periaatteet ja menettelyt on kiteytetty.
 - Metodeille perustuvan arvioinnin asetelma arvioinnin kohteiden suhteuttamiseksi sovellettuihin arviointikriteereihin on täsmennetty.
 - Empiirisen ja arviointiin tähtäävän erittelyn tavat on riittävästi luonnehdittu.
- **Tarkastelun ala on rajattunakin laaja.**
 - Huolimatta rajauksista tarkastelu muodostuu laajaksi kattaessaan kolmattakymmentä metodia tai niiden luokkaa.
 - Kattavuus sääntelyn kohdealueittain vaihtelee siitä syystä, että metodit ja niiden luokat kohdistuvat määrättyihin kohteisiin.

Aiheet

Tämän tarkastelun tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

1. Mitkä ovat arvioinnin kohteet metodologia sovellettaessa, metodin taustaolettamukset sekä tavoitteet metodologia sovellettaessa?
2. Mitkä ovat metodin käytön ehdot ja edellytykset sekä metodin rajoitukset ja sen soveltamisen ongelmat?
3. Mitkä ovat metodin pätevyyden, luotettavuuden, integriteetin eli vilpittömyyden ja uskottavuuden turvaamisen vaatimat osaaminen, voimavarat ja muu kapasiteetti?
4. Millaisia ovat metodin käyttöä koskeneiden analyysien ja arviointien tulokset?

Mahdollisuuksien mukaan etsitään vastauksia myös seuraaviin kysymyksiin:

5. Metodien väliset suhteet vertaillen toisiinsa metodeja ja niiden suorituskäytäntöä sekä harvemmin arvioitavia kohteita, aiheita ja osa-aiheita.
6. Paitsi vakiintuneet metodit, myös metodit, joiden soveltamisesta on vähän kokemusta.
7. Se tapa, jolla metodit ovat levinneet ja vakiintuneet, kuten kansainvälisten vaikutusten perusteella tai julkisuudessa korostuvien ongelmien lievittämiseksi.
8. Suomessa soveltamattomien metodien mahdollista käyttöä maassamme ja soveltamisen vaatimuksia.

2. Lähestymistapa, laadintatapa ja aineisto

Lähestymistapa

Tarkastelussa sovelletaan tarpeen mukaan seuraavia lähestymistapoja soveltuvina yhdistelminä:

1. Metodien kuvailu

- a. Joissakin tapauksissa yksittäisen metodin tarkasteluun riittää pelkkä kuvailu. Kysymys on tällöin metodin tarkoituksen luonnehdinnasta sekä metodin esittelystä.
- b. Metodien kuvailu voidaan yhdistää metodien vertailuun, jonka edellytyksiin kuuluu yksittäisiä metodeja yleisempien ulottuvuuksien määrittely ja vertailtavien metodien tarkastelu ulottuvuuksia soveltaen.

2. Metodien puutteiden ja niiden piittaamattoman käytön haittavaikutusten selvittäminen

- a. Joissakin tapauksissa puutteista ja haittavaikutuksista ei piitata, kuten silloin, kun tiettyä metodia on päätetty joka tapauksessa soveltaa.
- b. Toisissa tapauksissa riittää, että tuodaan esiin metodin yleiset tekniset puutteet ja vastaavat mahdolliset haittavaikutukset kuten mitattavien seikkojen liikakorostuminen mittamatta jäävien seikkojen kustannuksella (Cugnesan ym. 2014; Leuz ym. 2016).
- c. Monissa tapauksissa on perusteltua kiinnittää huomiota metodien erilaisten soveltamisyhteyksien vaikutuksiin siihen, mitä soveltamisesta on seurauksena, metodien käyttöä perusteleisiin syihin, useiden metodien samanaikaisen käytön yhteisvaikutuksiin tai perusteluihin käyttää yhtä useampaa metodia rinnakkain.

3. Metodien soveltamisyhteyksien tarkastelu

- a. Määrätyt metodit soveltuvat käytettäväksi vain joissakin yhteyksissä ja määräehdoin. Soveltaminen saattaa esimerkiksi vaatia korkeatasoista teknistä osaamista, vakiintuneita tietojärjestelmiä sekä metodien soveltajien riippumattomuutta tilaajista.
- b. Eräät metodit on laadittu rajattuja erikoistarkoituksia varten eikä niitä tulisi soveltaa muihin tarkoituksiin.
- c. Eräät metodit asettavat suuret vaatimukset tiedon luotettavuudelle ja laadullisia aineistoja sovellettaessa aineiston uskottavuudelle ja aineiston kattavuudelle.
- d. Monien metodien tosiasialliset vaikutukset ovat hyvinkin erilaiset erilaisissa soveltamisyhteyksissä (ks. esim. Radaelli 2005).

4. Metodien soveltamisen syiden tarkastelu

- a. Kunkin metodin julkilausutuin tarkoitus on parantaa tehokkuutta ja vaikuttavuutta siinä tarkoituksessa, jossa metodia ilmoitetaan sovellettavan. Tehokkuus tarkoittaa sitä, että käytetyillä voimavaroilla saadaan aikaan mahdollisimman suuri tuotos. Vaikuttavuudessa on kysymys siitä, että käytetyillä voimavaroilla – mukaan lukien sovellettaessa metodeja ja käytettäessä ihmistyönpanoksia niiden soveltamiseen – saadaan aikaan mahdollisimman suuri asetettujen tavoitteiden saavuttamisaste.
- b. Monien metodien soveltaminen saattaa johtua pakosta taustana kansallinen lainsäädäntö ja EU:n jäsenmaissa lisäksi EU-lainsäädäntö, viranomaismääräykset tai selvityksen tilaajan tai asianomaisen organisaation johdon määräykset ja käskyt. Tällaisista syistä parhaimpia metodeja ei kenties voida käyttää.
- c. Metodien suosio vaihtelee. Vallitsee metodisia muoteja ja metodisuhdanteita, joiden taustalle sijoittuu myös tieteenfilosofisia ja teoreettisia suhdanteita. Lisäksi eri toimintasektoreiden kesken vallitsee eroja sen suhteen, millaisia metodeja niillä a sovelletaan (ks. Ahonen 2015).

- d. Metodien soveltamisen taustalle voi sijoittua tehokkuus- ja vaikuttavuuspyrkimysten lisäksi legitimitetin eli oikeutuksen saavuttamis- ja turvaamispyrkimyksiä. Tiettyä metodologiaa soveltaa vain siksi, että niin tehdään muissakin maissa tai asianomaisen organisaation kanssa saman tyyppisissä organisaatioissa eikä siksi, että vallitsisi tarvetta nimenomaan tuon metodin soveltamiseen (ks. esim. Radaelli 2005).
- e. Ajan, laskentakapasiteetin, aineistojen tai voimavarojen niukkuudesta voi johtua, että päädytään soveltamaan jopa ensimmäistä vastaan tullutta tai vanhastaan tuttua metodologiaa, koska ei ole mahdollista etsiä ihanteellisesta metodista ratkaisua (ks. esim. Radaelli 2005; yleisemmin ks. esim. Weyland 2009). Tällaisista syistä parhaatkin metodit saattavat jäädä käyttämättä.

5. Metodien yhteisvaikutusten tarkastelu

- a. Jos määrättyyn tarkoitukseen on käytettävissä vain yksi metodi tai vain yhtä metodologiaa saadaan normien, määräysten tai päätösten nojalla käyttää, eri metodien yhteisvaikutusten selvittäminen ei tule kysymykseen.
- b. Jos samaan tarkoitukseen voidaan soveltaa eri metodeja, voi esiintyä metodien yhteisvaikutuksia. Nekin on aiheellista selvittää, jotta voitaisiin muodostaa kattava käsitys kunkin metodin kelpoisuudesta (ks. esim. Renda ym. 2013).

Laadintatapa

Tieteellisesti laadultaan varmistetuin tämän esityksen tarkastelutapa olisi *meta-analyysi*, jossa tilastollisia erikoismetodeja käyttäen tiivistetään kertyneet näytöt kunkin metodin kelpoisuudesta (ks. esim. Rinquist 2013). Tuollaisia näyttöjä ei kuitenkaan ole käytettävissä, koska monet metodeista eivät täytä varsinaisille tutkimusmetodeille asetettavia vaatimuksia ja koska monien laatuvaatimukset täyttävienkään metodien soveltamisesta ei ole tutkimusnäyttöä (yleisesti ks. Pollitt & Dan 2013).

Teknisesti vähemmän vaativan vaihtoehdon sääntelytaakkojen arviointimetodien tarkasteluun tarjoaisi jokin systemaattinen katsaus -menettelytavan (*systematic review*) muunnelmista (ks. esim. Boland ym. 2014; Cornell University Library ei päiväystä; Khan ym. 2003; Kotiranta & liite 4). Menettelytapa olisi tällöin seuraava:

1. **Kysymykset.** Määritellään kysymykset, joihin etsitään vastausta eli joukko kysymyksiä kunkin metodin kelpoisuudesta sekä sellaisenaan että verrattuna muihin metodeihin.
2. **Aineisto.** Aineisto rajataan käyttäen lähdetietokantoja ja painettuja lähteitä soveltaen määriteltyjä kriteerejä aineiston sisällyttämiselle mukaan ja sen jättämiselle tarkastelusta.
3. **Rajaus.** Tarkasteltavien kohteiden joukkoa rajataan yhä suppeammaksi soveltaen tällöinkin selvästi määriteltyjä valintakriteerejä.
4. **Koonti ja vertailu.** Tarkemmin tutkittavat näytöt kootaan ja tehdään keskenään vertailukelpoisiksi.
5. **Tulkinta.** Tulokset tulkitaan ottaen huomioon riskit siihen, että lähteissä liioitellaan myönteisiä näyttöjä ja että kohteiden heterogeenisyys aiheuttaa riskejä siihen, että päätelmät vääristyvät.

Valittaessa metodeja tarkasteluun tässä yhteydessä systemaattinen katsaus -menettelyn periaatteita on tulkiten sovellettu.

Aineisto

Oleellisen perustan aineiston valinnalle muodostaa sääntelyä (*regulation*) koskevan tutkimusalan yleinen luonne, sisältö ja eriytyminen teoreettisten suuntausten mukaan (Lodge & Wegrich 2014). Asiaan liittyy seuraavaa:

- **Monitieteisyys.** Ala ymmärretään monitieteiseksi kokonaisuudeksi sen sijaan, että rajauttaisiin esimerkiksi vain juridisen tai taloustieteellisen tutkimuksen näkökulmiin.
- **Riittävä laajuus.** Ajatellen EU:n toimielinten harjoittamaa sääntelyä tutkimusalan luonnetta määrittävät muutamat keskeiset tutkijat sekä heidän ja heidän oppilaidensa työt (ks. esim. Radaelli 2004; Meuwese 2008; Renda ym. 2013). Tuollakaan tavoin kapeasti ei alaa tässä tarkastelussa määritellä.
- **Eurooppa-keskeisyys.** Tarkastelussa on korostettu erityisesti EU:n jäsenmaissa käytettyjä metodeja jättäen vain Yhdysvalloissa ehkä laajaltikin sovelletut menetelmät jopa tarkastelulta.

Sääntelyä koskevien tutkimusalojen sovinnassääntöjä seuraten tässä esityksessä tarkastellaan sääntelyvaikutusten arvioinnin metodeja ottaen huomioon myös se, miten on aikaisemminkin menetelty (ks. esim. Renda ym. 2013). Tarkastelu ei tähtää kaiken kattavuuteen siten, että yhteiskuntatutkimuksen ja muun tutkimuksen yleisiä metodeja puntaroitaisiin siltä kannalta, miten ne voisivat soveltua arvioinnin tarkoituksiin.

Tarkastelun kuluessa osoittautui, että on mahdotonta tarkasti erottaa toisistaan kahta metodeihin liittyvää seikkaa. Yhtäälle sijoittuvat konkreettisia aiheita koskeneet tutkimukset metodisine ratkaisuihin (ks. esim. Chittenden & Ambler 2015; Chittenden ym. 2015; Kitching et al. 2013, 2015; Leuz & Wysocki 2016). Toisaalle sijoittuvat sääntelytaakkojen käytännön arviointimetodit ja niiden kelpoisuuden arviointi (Renda ym. 2013).

Tätä tarkastelua varten valittiin tarkasteltavat lähteet lumipallotyyppisellä menettelyllä. Liikkeelle lähtöä seurasi perehtyminen lähteissä korostuviin muihin lähteisiin sekä täydentäviin lähteisiin, joihin paneutuminen osoittautui perustelluksi. Tarpeen vaatiessa menettely uusittiin, kunnes alkoi tulla vastaan lähteitä, jotka oli jo otettu huomioon. Tuossa vaiheessa aineiston katsottiin riittävästi saturoituneen ja sitä ryhdyttiin analysoimaan.

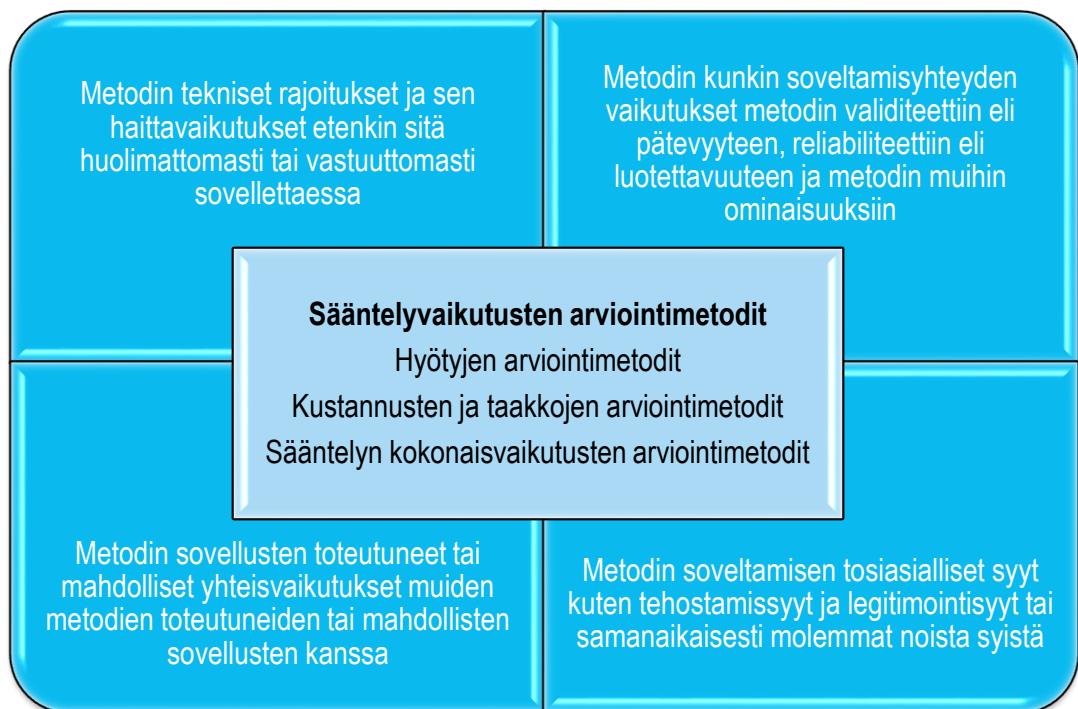
Sääntelytaakkojen arviointim metodeihin lukeutuu sekä tieteelliset pätevyys-, luotettavuus- ja uskottavuusvaatimukset täyttäviä menettelytapoja että yksinkertaisempia laskentatapoja ja jopa iskulauseen omaisia peukalosääntöjä kriteereinä, joista lähtien sääntelyä arvioidaan. Kumankin tyyppisiä metodeja – eli osaksi ”metodeja” – tarkastellaan tässä esityksessä.

3. Tarkastelun rakenne ja kohteet

Tarkastelun rakenne

Edellä esitetyn perusteella käsityksen muodostaminen kustakin sääntelyvaikutusten arviointimetodista vaatii huomiota paitsi kuhunkin metodiin sinänsä, myös sen teknisiin rajoituksiin ja sen haittavaikutuksiin, mikäli metodia sovelletaan ottamatta huomioon sen rajoituksia. Käsityksen saaminen kustakin tarkasteltavasta metodista vaatii samoin riittävää huomiota soveltamisyhteyksiin. Tulee myös kiinnittää huomiota metodin soveltamisen vaikuttimiin kuten paitsi tehokkaamman ja vaikuttavamman sääntelyn aikaansaamiseen, myös legitimizeetin eli oikeutuksen etsintään, sekä eri metodien yhteisvaikutuksiin. Sovellettua tarkasteluasetelmaa voidaan luonnehtia kuviolla 1.

Kuvio 1. Tarkastelun rakenne



Sääntelyn kokonaisvaikutusten tarkastelu muistuttaa siitä, että sekä sääntelyhyötyjä että -kustannuksia ja -taakkoja esiintyy useita lajeja. Tästä syystä huomio sekä sääntelyhyötyihin että -kustannuksiin ja -taakkoihin on perusteltua. Tarkastelu muistuttaa myös siitä oleellisesta seikasta, että sääntelyssä ovat oleellisia sen perimmäisimmät myönteiset ja kielteiset vaikutukset (englanniksi *ultimate impacts*), eivät sijaan sen hyödyt tai kustannukset eivätkä varsinkaan kustannukset ja taakat yksistään.

Tämän esityksen laadinnan kuluessa kävi esiin, että sääntelyvaikutusten arvioinnissa ja arvioinnin metodivalikoimassa korostuu yksipuolisesti sääntelystä sen kohteille ja niistä etenkin yrityksille aiheutuvien kustannusten ja taakkojen arviointi. Vaikka tuollainen arviointi on sinänsä tärkeää yritysten taloudellisen merkityksen johdosta, asiantila on kriittisen maininnan arvoinen. Tarvetta kriittisyyteen juontuu siitä, ettei yksittäisiin yrityksiin eikä edes toimialoihin suuntautuva

analyysi ja arviointi ole yksistään riittävää, vaan tarvitaan myös huomiota markkinoiden kilpailullisuuteen. Tähdellistä on huomio myös sellaisiin Suomessakin tarkasteltuihin aihepiireihin kuin saajilleen tosin hyödylliset mutta yhteiskuntataloudellisesti haitalliset yritystuet. Samoin on mainittava ne riskit, joita aiheutuu näennäisesti hyvinkin kattavista yrityksille aiheutuvien kustannusten ja taakkojen arvioinneista, joissa jäävät tarkastelutta aiheutuvat hyvinkin huomattavat epäsuorat vaikutukset.

Metodeja tarkastellaan tässä esityksessä soveltaen seuraavaa alan kirjallisuudessa esiintyvää kolmijakoa:

1. Sääntelyn hyötyjen arvioinnin metodit
2. Sääntelyn kustannusten ja taakkojen arvioinnin metodit
3. Sääntelytaakkojen kokonaisarvioinnin metodit

Sääntelyn hyödyt, kustannukset ja taakat sekä kokonaisvaikutukset

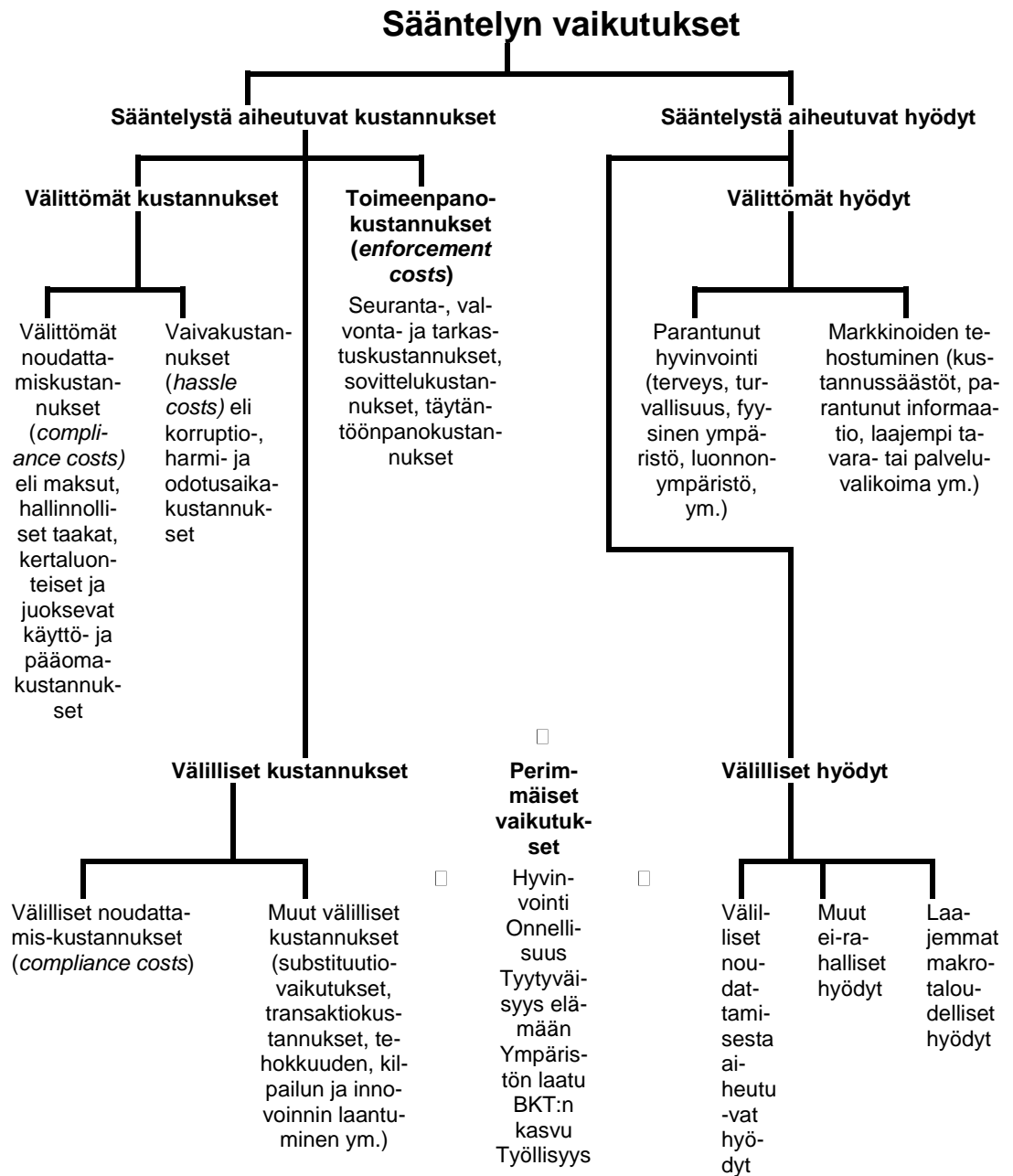
Sääntelyn vaikutusten arviointimetodien kohdealuetta voidaan luonnehtia asetelmalla (kuvio 2; ks. Renda ym. 2013, mukaillen). Vaikka asetelma sinänsä kohdistuu taloudellisiin vaikutuksiin ja vaikka etenkin sääntelyn haittojen piirissä korostuvat rahassa mitatut vaikutukset ja niistä etenkin sääntelystä aiheutuvat kustannukset, asetelmaan sisältyy myös huomion arvoisia muita elementtejä.

Kuvion 2. asetelmaan tulee suhtautua kriittisesti sen edellä mainitun seikan johdosta, että asetelman perustana toimiva jäsentely on laadittu taloudellisten hyötyjen, kustannusten ja taakkojen tarkastelemiseksi. Siksi asetelmassa ei oteta huomioon esimerkiksi sääntelyn vaikutuksesta tapahtuvia kulttuuriarvojen muutoksia ja jopa eräiden tuollaisten arvojen häviämistä eikä sääntelyn seurauksena tapahtuvia muutoksia taloudellisissa, sosiaalisissa, poliittisissa ja kulttuuriin liittyvissä valtasuhteissa. Kuvion 2. asetelman rajoitukset ovat kaiken kaikkiaan pääasiassa samat kuin millä tahansa valtavirtataloustieteen näkökulmasta toteutetulla tarkastelulla, kuten myös esimerkiksi kustannus-hyötyanalyttisellä tarkastelulla.

Kuvion 2. asetelma jää siis yksipuoliseksi. Se koskee sääntelyn myönteisistä vaikutuksista kirjaimellisesti vain hyötyjä eli taloustieteessä korostuvaa huomion kohdetta, ja siksi sääntelyn muut myönteiset vaikutukset jäävät jopa tarkastelutta.

Osa asetelmassa esiintyvistä perimmäisistä vaikutuksista laajentaa toisaalta tarkastelun alaa edelleen. Joskin BKT:n kasvu on vakiintunut talouspoliittinen suure ja myös työllisyys kuuluu taloutta korostavien tarkastelujen vakioaiheisiin, asetelmassa esiintyy myös sellaisia arvoja sääntelyn perimmäisinä vaikutuksina kuin onnellisuus ja tyytyväisyys elämään.

Kuvio 2. Sääntelyn vaikutukset



4. Sääntelyn hyötyjen arviointimetodeja

Sääntelyn hyötyjen arviointimetodien luonne

Mitään metodeista itsestään johtuvaa syytä ei esiinny siihen, ettei sääntelyn hyötyjä koskevia arviointimetoodeita tulisi tarkastella, jos tarkastellaan myös sääntelykustannusten ja -taakkojen arvioinnin sekä sääntelyn kokonaisarvioinnin metodeja. Sääntelyn hyötyjen arviointiin liittyy kuitenkin tiettyä sitä monimutkaistavia seikkoja.

Sääntelyn hyötyjen arviointia taustoittaa se seikka, että sääntelyn hyödyt ovat tiettyssä mielessä sitä mitä lainsäätäjät – Suomessa ensi sijassa eduskunta, toissijaisesti hallitus ja kolmanneksi myös ministeriöt – päättää niiden olevan. Tässä mielessä sääntelylle perustan muodostavan lainsäädännön avulla saavutettavat hyödyt koostuvat siitä, mikä on lainsäätäjän se tahto, jonka perusteella lainsäädäntöön kirjataan sen tarkoitus.

Perustan luonnehditulle asiantilalle muodostaa Suomessa perustuslainsäädäntöön kirjattu periaate valtiollisen vallan kuulumisesta kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta, sekä hallituksen ja sen jäsenten pysymisen tehtävissään riippuvuus eduskunnan luottamuksesta. Myös perustuslain normilla kunnallishallinnon perustumisesta kuntalaisten itsehallintoon on tässä yhteydessä merkitystä.

Sääntelyn hyötyihin otetaan kantaa myös viranomaisten soveltaessa sääntelyä koskevaa lainsäädäntöä, mikäli lainsäädäntö jättää viranomaiselle vapaata harkintavaltaa. Tuollaista valtaa voi viranomaisella olla myös ratkaistaessa, millä tavoin ja mihin kohteisiin sääntelytoimenpiteitä ja niiden toteuttamista tukevia valvonta- ja tarkastustoimenpiteitä kohdistetaan. Tuota harkintavaltaa kuvastavat esimerkiksi tosiasialliset ja toisinaan hyvinkin kriittisesti arvostellut alueelliset ja paikalliset erot sääntelyn toimeenpanossa.

On esitetty myös muita syitä sääntelyn hyötyjen arviointimetodien tiettyyn kehittymättömyyteen (Renda ym. 2013, 31–32):

- Sääntelyhyötyjä saatetaan pitää itsestään selvyytenä sillä perusteella, että niiden saamiseksi aikaan ministerit, hallitukset ja parlamentit ovat ryhtyneet toimenpiteisiin uudenlaisen sääntelyn saattamiseksi voimaan tai entisen muuttamiseksi.
- Tietyt hyödyt ovat ominaisia vain tietyille sääntelyn lajille ja jopa vain yksittäisille sääntelytapauksille, mutta sääntelyn kustannukset ja taakat ovat sen sijaan ilmiönä yleisluontoisempia ja sikäli yleistettävämpiä.

Sääntelyn hyötyvaikutusten arviointimetoodeja on muodostunut useita tyyppejä. Eräisiin niistä sijoittuu useita yksittäisiä metodeja (ks. Renda ym. 2013, 89–141; Taulukko 1.). Tarkasteltakoon eräitä noista metodeista.

Metodit maksuhalukkuuden selvittämiseen perustuvissa tarkastelutavoissa

Useiden sääntelyn hyötyjä koskevien arviointimetodien taustalle sijoittuu valtavirtataloustieteen maksuhalukkuutta (*willingness to pay*, *WTP*) korostava ajattelu. Se pohjautuu Pareto-optimin selvittämiseen tähtääviin valtavirtataloustieteen perusnäkemysiin.

Pareto-optimi kriteerinä tarkoittaa sitä, ettei yhdenkään ihmisyksilön preferenssien tyydyttämisestä saa seurata sitä, että yhdenkään muun ihmisyksilön preferenssit toteutuisivat huonommin kuin alkujaan. Poikkeuksen muodostavat tilanteet, joissa hyötyä saaneet ainakin periaatteessa voisivat suorittaa kompensatiota niille, jotka ovat joutuneet kantamaan uusia kustannuksia ja taakkoja.

Eräissä sääntelyvaikutusten arvioinnin metodeissa polttopisteeseen sijoittuvat ihmisyksilöiden paljastetut preferenssit (*revealed preferences*; taulukko 1., kohta 1.1.1.). Maksuhalukkuus- eli *WTP*-ajattelu on taustana myös metodeille, joita sovellettaessa preferenssit selvitetään kysely- ja haastattelumetodein (*stated preferences* -metodit; Taulukko 1., kohta 1.1.2.). Jälkimmäistä metodiryhmää koskeva tarkastelu tuo esiin sen, että yhteiskuntatieteissä laajalti sovelletuille kysely- ja haastattelututkimuksen tiedonhankintametoodeille löytyy tarvittaessa käyttöä myös sääntelyhyötyjen arvioinnissa.

Metodit muissa sääntelyn hyötyjen arvioinnin tarkastelutavoissa

Sääntelyn hyötyjen arviointiin on käytettävissä myös muita metodeja. Eräiden niistä lähtökohtiin kuuluu ajatus siitä, että sääntelyn hyödyt yhtenevät siitä aiheutuviin yhteiskuntataloudellisiin kustannussäästöihin (Taulukko 1., kohta 1.2.). Lähtökohta on erityisen ymmärrettävä niissä tapauksissa, joissa politiikkatoimen tarkoituksena on sisäistää (*internalize*) niitä ulkoisvaikutuksia (*external effects* eli *externalities*), joita on seurauksena markkinoilla toimivien tahojen ratkaisujen ja valintojen seurauksena.

Yhteiskuntataloudellisiin kustannussäästöihin tähdätään nimenomaan siten, että politiikkatoimin ulkoisvaikutukset sisäistetään (den Butter 2013). Näin voidaan tehdä ensinnäkin sillä tavoin, että kielteisten ulkoisvaikutusten tuottajille säädetään suoritettaviksi haittamaksuja tai perustetaan markkinat, joilla eri osapuolet voivat käydä kauppaa niistä taloudellisista ehdoista, joilla haittojen tuottaminen voi tulla kysymykseen. Toiseksi ulkoisvaikutusten sisäistäminen voi koostua siitä, että myönteisten ulkoisvaikutusten tuotanto pyritään vakiinnuttamaan esimerkiksi tukitoimin tai määrätystä rasituksista vapauttamisesta koostuvien toimin.

Maksuihin ja veroihin liittyvä yritystoimintaan kohdistuva sääntely tarjoaa lukuisia esimerkkejä kummankin kahden tyyppin ulkoisvaikutusten sisäistämisestä. Arviointi kohdistuu sen selvittämiseen, voidaanko ulkoisvaikutukset tarkoitetussa määrin sisäistää.

On kehittynyt myös metodeja, joita käyttäen arvioidaan sääntelyn hyötyvaikutuksista BKT:n kasvu (Taulukko 1., kohta 1.3.). Eräitä muita metodeja käyttäen puolestaan muodostetaan käsitystä sääntelyn muista kuin rahassa mitattavista hyödyistä (taulukko 1., kohta 1.4.). Tällöin tieteenalaperusta on tyypillisesti jokin muu kuin valtavirtataloustiede toisin kuin kohtien 1.1.–1.3. metodiluokissa.

Taulukko 1. Sääntelyn hyötyvaikutusten arviointimetodeja

Lähestymistapa	Lähteitä metodin tarkasteluun	1) Mihin metodia sovellettaessa tähdätään	2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelmakohdat	3) Soveltamisen vaatima kapasiteetti	4) Esi-merkkejä soveltamisesta	5) Kommentteja	6) Päätelmiä hankkeen <i>Eroon turhasta sääntelystä</i> kannalta
1.1. Maksuhalukkuudelle perustuvat arviointitavat	Näissä arviointitavoissa valtavirtataloustieteen periaatteiden mukaisesti pyritään muodostamaan arviointipäätelmiä soveltamalla mittareita – yleensä sijaismittoja – ihmisyksilöiden hyvinvoinnille ja onnellisuudelle arviomalla heidän halukkuuttaan maksaa (<i>willingness to pay, WTP</i>) hyödykkeistä, mukaan lukien kaikille tuotetuista eli kollektiivisista hyödykkeistä. WTP:n laajennuksen muodostaa ihmisyksilöiden halukkuus hyväksyä (<i>willingness to accept, WTA</i>) se, ettei jotakin hyödykettä kuten kollektiivista hyödykettä lainkaan tuoteta.						
1.1.1. Paljastettujen preferenssien arviointitavat	Nämä arviointitavat perustuvat olettamukselle, että ihmisyksilöiden käyttäytyminen, kunhan se on spontaania eikä seurausta siitä, että heihin olisi vaikutettu, ilmaisee heidän preferenssinsä. Ks. myös seuraavat kohdat tässä taulukossa.						
1.1.1.1. Hedoninen hinnoittelu arviointimetodin	Ei esitetä; ks. kuitenkin sarakke 4, esimerkkejä soveltamisesta	Selvitetään, miten hyödykkeen ominaisuudet vaikuttavat sen hintaan ml. halukkuuteen maksaa siitä (WTP) tuloitetaan ja maultaan erilaisissa ihmisryhmissä.	Metodi on dataintensiivinen, tarkoitukseensa tarkka mutta tiedonkeruultaan vaativa.	Metodia on oletettavasti hankalaa soveltaa virkakäytössä sen työläyden vuoksi.	Metodin sovelluksista ks. Renda ym. 2013, 99.	Kysymyksessä ei ole erityisen realistinen metodivaihtoehto vaikean toimeenpanton johdosta.	Metodia ei ole syytä tarkastella hankkeessa tarkemmin.
Lähestymistapa	Lähteitä metodin tarkasteluun	1) Mihin metodia sovellettaessa tähdätään	2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelmakohdat	3) Soveltamisen vaatima kapasiteetti	4) Esimerkkejä soveltamisesta	5) Kommentteja	6) Päätelmiä hankkeen <i>Eroon turhasta sääntelystä</i> kannalta
1.1.1.2. Välttämiskäytäytymisen arviointimetodin perustana	-"	Perustetaan arviointi havainnoille siitä, miten yksilöt muuttavat käyttäytymistään seurauksena laadullisista muutoksista esim. ympäristön, terveyden tai turvallisuuden olosuhteissa.	Ei ole erityisen dataintensiivinen eikä tiedonkeruultaan vaativa mutta verrattain epä-tarkka ed. sarakkeessa mainittujen muutosten monikäsiteisyyden johdosta.	-"	Sovelluksista ks. Renda ym. 2013, 107-108.	Kysymyksessä ei ole erityisen realistinen metodivaihtoehto vaikeasti toimeenpantavana ja arviointikohtien monikäsiteisyyden johdosta.	-"
1.1.1.3. Sairastamisen kustannusten arviointimetodi	-"	"Välttetyt kustannukset hyötyinä"; arvioidaan välttetyt sairauden välittömät ja välilliset kustannukset.	Voidaan käyttää valmiita tilastotietoja, eikä tiedonkeruu ole vaikeaa, mutta me-	Metodi on hyvinkin sovellettavissa virkakäytössä.	Sovelluksista ks. esim. Renda 2013, 111-113.	Metodi voitulla kysymykseen erityisesti sosiaali- ja terveysalan sovelluksissa.	Metodi ei ole keskeinen hanketta ajatellen.

Lähestymistapa	Lähteitä metodin tarkasteluun	1) Mihin metodia sovellettaessa tähdätään	2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelmakohdat	3) Soveltamisen vaatima kapasiteetti	4) Esimerkkejä soveltamisesta	5) Kommentteja	6) Päätelmiä hankkeen <i>Eroon turhasta sääntelystä</i> kannalta
1.1.2. Ilmaistujen preferenssien mallit	Näissä arviointitavoissa ihmisten preferenssit – sijaismittoja preferensseille käyttäen – pyritään selvittämään kysely- ja haastattelumetodein. Ks. seuraavat kohdat. Huom., ettei osoitetuille metodeille ole muodostunut vakiintuneita suomenkielisiä nimikkeitä.						
1.1.2.1. <i>Contin- gent valuation</i>	Ei esitetä; ks. kuitenkin sarake 4, esimerkkejä soveltamisesta	Vastaajilta kysytään, olisivatko he hypoteettisilla markkinoilla valmiit maksamaan tietyn rahasumman määrätystä hyödykkeestä	Huomattavan kattava, mutta dataintensiivinen ja toteutukseltaan työläs; tarkkuus riippuu oleellisesti tiedonhankinnan laadukkuudesta	Metodisesti vaativana tuskin sovellettavissa virkakäytössä	Sovelluksista ks. esim. Renda ym. 2013, 119-122	Kysymyksessä ei ole erityisen realistinen metodivaihtoehto vaikean toimeenpanonsa johdosta.	Metodia ei ole syytä tarkastella hankkeessa tarkemmin.
1.1.2.2. <i>Choice modeling and conjoint analysis</i>	-	Vastaajat valitsevat preferoimansa hyödykkeen ominaisuuksien lajien ja sen kunkin lajin intensiivisyyden perusteella.	Metodi on huomattavan kattava ja tarkka, mutta data-intensiivisenä tiedonhankintaan erittäin vaativa.	-	Sovelluksista ks. esim. Renda ym. 2013, 128	-	-
			todi on huomattavan epätarkka.				

Lähestymis- tapa	Lähteitä metodin tarkaste- luun	1) Mihin metodia so- vellettaessa tähdätään	2) Sovelta- misen edel- lytykset, ehdot ja on- gelmakoh- dat	3) Sovelta- misen vaa- tima kapa- siteetti	4) Esimerk- kejä sovel- tamisesta	5) Kom- mentteja	6) Päätel- miä hank- keen <i>Eroon tur- hasta säänte- lystä kan- nalta</i>
1.3. Säänte- lystä aiheu- tuvien kus- tannussääs- töjen arvioin- timetodit	-"	Joskin kaikki sääntelystä aiheutuvat hyödyt ja kustannukset otetaan huomioon, polttopis- teessä ovat aiheutuvat yhteis- kunta-taloudelliset kustannus- säästöt keskeisim- pinä hyö- tyinä.	Koska jou- dutaan en- nakoimaan tulevai- suutta, arvi- ointitieto voi tusk- in olla erittäin tark- kaa. Metodi on varsin dataintensiivinen. Erään on- gelman muodostaa se, etteivät kaikki sääntelytoimet tähtää yhteiskuntataloudellisiin kustannus- säästöihin.	Metodin so- veltaminen vaatii mit- tavia selvitys- hankkeita, joita viran- omaiset jou- tunevat siinä tapauksessa toteutta- maan lähinnä sopi- mustutki- mushank- keina.	Sovelluksia on esiintynyt erityisesti energiapolitiikannalalla, ks. esim. Ballarini ym. 2014; Mumford ym. ei päiväystä; Ristimäki ym. 2013.	Tästä sei- kasta ei ole tässä yhtey- dessä esitet- tävää.	Koko hank- keen kan- nalta metodi on hyvinkin jatkotarkas- telun arvoisen erityi- sesti ympä- ristöalan sääntelyä ajatellen.
1.4. Säänte- lyn vaikutuk- sia BKT:n kasvuun kos- kevat arvi- ointimetodit	-"	Arvioinnin kohteena ovat kasvu sellaise- naan ja kasvun vaihtelu (ml. kasvun volatili- teetti) sekä kasvun rakenteelliset va- kausedel- lytykset.	Kysymyk- sessä on varsin laajalti harjoit- ettu valta- virtatalous- tieteen tutki- mus- ja sel- vitys-toimin- nan laji.	-"	Sovelluk- sista ks. esim. Ange- lini ym. 2014.	Tästä sei- kasta ei ole tässä yhtey- dessä esitet- tävää.	Laajana makrotalou- dellisena ja talouspoliitti- sena ai- heena sijoit- tuu hank- keen ulko- puolelle.

Lähestymistapa	Lähteitä metodin tarkasteluun	1) Mihin metodologiaa sovelletaan	2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelmakohdat	3) Soveltamisen vaatima kapasiteetti	4) Esimerkkejä soveltamisesta	5) Kommentteja	6) Päätelmiä hankkeen <i>Eroon turhasta sääntelystä</i> kannalta
1.5. Sääntelyn ei-rahallisia vaikutuksia koskevat arviointimetodit	–	Tähdätään sen arviointiin, onko sääntelytoimilla saavutettu aiotut hyödyt ml. onko sääntely tullut tosiasiallisesti voimaan.	Saattaa edellyttää laajoja tai laajahkoja kansainvälisiä vertailututkimuksia. Kysymys ei ole yhdestä ainoasta metodista vaan erilaisien metodien tietystä käyttökohteesta.	Kohdenne- tuista ai- heista laa- dittujen tut- kimusten kustannuk- set pysyne- vät kohtuul- lisina.	Sovelluk- sista ks. esim. Haf- ner-Burton & Kiyoteru 2008; Lo- zano ym. 2008; Ep- stein & Bu- hovac 2014; El Baz ym. 2016.	Tästä sei- kasta ei ole tässä yhtey- dessä esi- tettävää.	Laajana val- tio-opilli- sena ja val- tiosääntö- oikeudelli- sena ai- heena sijoit- tuu pääasi- assa hank- keen ulko- puolelle.

Päätelmiä

Sääntelyn hyötyjen arvioinnissa painottuvat vahvasti taloustieteen valtavirtametodit joskaan eivät yksinomaan ne. Noista metodeista monia voidaan pitää tekniseltä toteuttamiseltaan sikäli vaativina, että soveltaminen tuskin tulee kysymykseen ilman ekonomistikoulutusta tai muuta vaativaa metodista koulutusta.

Sääntelyn muiden kuin rahassa mitattavien vaikutusten arviointia varten ei ole muodostunut kiteytyneitä metodeja saati sellaisia metodeja, jotka olisi vakiinnutettu osaksi julkisen hallinnon virkamiestyön arkipäivää. Sikäli kuin tarkoitukseen sovelletaan metodeja, kysymys on yleisemmistä yhteiskuntatutkimuksen metodeista eikä metodeista nimenomaan sääntelystä koituvien hyötyjen arvioimiseksi. Ylipäätään mainittujen vaikutusten arviointi on jäänyt kehittymättömämmäksi kuin arviointi, jonka vaikutuksia mitataan rahayksiköin.

5. Sääntelyn kustannusten ja taakkojen arviointimetodeja

Sääntelyn kustannusten ja taakkojen arvioinnin metodien luonne

Siinä hankkeessa, jossa tämä selvitys on vaadittu, on tarkasteltu varsin perusteellisesti esimerkiksi käsitteiden ”taakka” ja ”kustannus” eroa. On havaittu pulmalliseksi se, jos mitä tahansa julkisen sääntelyn mille tahansa sen kohteelle aiheuttamaa kustannusta pidetään taakkana. Taakkana olisi itse asiassa perusteltua pitää vain sitä osaa kustannuksista, joita voidaan pitää liiallisena verrattuna tilanteeseen, jossa sääntely olisi tehokasta kuten toteutuisi kohteille aiheutuvien minimikustannuksin. On korostettava myös sitä seikkaa, että sääntelyn yhteiskuntataloudelliset kustannukset ovat hyvinkin suuressa määrin eri asia kuin sääntelystä sen kohteille näiden omassa taloudessa aiheutuvien kustannusten kokonaissumma. Lisäksi kohteille aiheutuvat kustannukset tulisi itse asiassa aina suhteuttaa sekä samoille kohteille sääntelyn johdosta koituviin hyötyihin että sääntelyn yhteiskuntataloudellisiin kokonaishyötyihin.

Metodeja sekä metodeja yhdisteleviä menettelytapoja sääntelystä aiheutuvien kustannusten ja taakkojen arviointiin on joka tapauksessa kehitetty varsin runsaasti (Taulukko 2.). Alustavaksi huomioksi muodostuu se, että metodien valikoima muodostuu luonteeltaan huomattavan erilaiseksi kuin sääntelyn kokonaisvaikutusten arvioinnin metodien tai sääntelyn hyötyjen arvioinnin metodien valikoima.

Tietyn erityispiirteen muodostaa se, että monet sääntelyn kokonaisvaikutusten ja -hyötyjen arvioinnin metodit juontuvat taloustieteen valtavirtatutkimuksen piiristä, mutta sääntelyn kustannusten ja taakkojen arviointimetodien taustana korostuu pikemminkin eri maiden valtionhallinnon sisäinen kehittäminen tai metodien kehittämistä koskenut konsulttityö, jonka valtionhallinto on tilannut yksityiseltä yritykseltä. Asianomaiset metodit koostuvatkin pääasiassa sopimuksenvaraisten sovinnaisääntöjen mukaisista kustannusten laskentatavoista, jotka kohdistuvat määrättyihin osiin sääntelystä aiheutuneita kustannuksia. Jos jokin tieteenala, niin liiketaloustieteellinen laskentatoimen tieteenala voidaan sijoittaa monien näistä metodeista taustalle.

Monet sääntelyn kustannusten ja taakkojen arvioinnin metodeista on jossakin vaiheessa vakiinnutettu osaksi jokapäiväistä virkamieskäytäntöä kuten lainvalmistelua tai tietyn arviointi-, seuranta-, valvonta- tai tarkastusinstituution toimintaa. Yksinkertaisuudessaan monet metodeista ovat olleet sillä tavoin houkuttelevia, että niiden sovellukset ovat laajentuneet huolimatta niiden pahoistakin puutteista.

Useimmat sääntelyn kustannusten ja taakkojen arvioinnin metodit on siis kehitetty, jotta voitaisiin mitata ja arvioida jokin määrätty osa sääntelystä aiheutuvista kustannuksista. Erityisesti kohteena ovat olleet tietyt niistä kustannuksista, jota aiheutuu sääntelyn kohteille. Näistä kohteista keskeisimmät ovat useimpien metodien useimmissa sovelluksissa olleet yritykset. Joissakin tapauksissa on kuitenkin korostettu myös sääntelyn kohteista kansalaisille ja alemmille julkisen hallinnon tasoille aiheutuvia kustannuksia.

Esitettävä tarkastelu kohdistuu vain itsenäisinä esiintyviin metodeihin sääntelystä aiheutuvien kustannusten arvioimiseksi. Tarkastelun ulkopuolelle jää pelkkä kustannuslaskenta ja erityisesti sääntelykustannusten standardikustannuslaskenta (ks. OECD SCM Network, ei painovuotta), joka rakentuu sisään hyvinkin moneen yksittäiseen metodiin (ks. esim. UK DBIS 2014).

Sääntelymaksujen laskenta metodina

Tietty rajattu osa sääntelyn noudattamisesta sääntelyn kohteille aiheutuvista kustannuksista eli noudattamiskustannuksista (*compliance costs*) aiheutuu kohteiden kannettaviksi asetetuista erityisistä sääntelyyn liittyvistä maksuista kuten lupa- ja tarkastusmaksuista. Käytettäessä sääntelyn vaikutusten arvioinnin metodina sääntelymaksujen laskentaa (Taulukko 2., kohta 2.1.), laskenta kohdistuu vastaavasti vain vahvasti rajattuun osaan noudattamiskustannuksista ja sitä paitsi vain osaan noiden kustannusten välittömästä osasta (käsitteistä ks. Kuvio 1.).

Sääntelymaksujen laskentaa sääntelyvaikutusten arviointimetodina voidaan pitää verrattain triviaalina. Se on soveltamiskelpoinen ymmärrettävästi vain tapauksissa, joissa kohteilta peritään maksuja ja joissa maksut ovat suuruusluokaltaan huomattavia. Erikseen asiaa selvittäen on ollut havaittavissa, ettei tarkasteltuja maksuja käytännössä kenties lasketakaan yksittäisissä maissa käytössä olevissa sovelluksissa. Tätä on tällöin perusteltu sillä, että maksut rinnastuvat veroihin, joiden asettaminen on vakiintuneena parlamenttien monopolina ja joita ei siksi ole katsottu perustelluiksi sisällyttää sääntelystä sen kohteille aiheutuneiden taakkojen joukkoon. Kysymys on rajanvedosta, jonka perustelut kaipaisivat vielä lisätarkastelua.

Taulukko 2. Sääntelyn aiheuttamien kustannusten ja taakkojen arviointimeto-
deja.

Lähestymis- tapa	Lähteitä me- todien tar- kasteluun	1) Mihin me- todia sovel- lettaessa tähdätään	2) Sovelta- misen edel- lytykset, eh- dot ja ongel- makohdat	3) Sovelta- misen vaa- tima kapasiti- teetti	4) Esimerk- kejä sovel- tamisesta	5) Komment- teja	6) Päätelmiä hankkeen <i>Eroon tur- hasta sään- telystä kan- nalta</i>
2.1. Noudat- tamiskus- tannusten (<i>compliance</i> costs) arvi- ointi koh- teena sään- telymaksut	Renda ym. 2013, 56-57	Lasketaan tai täsmällisen tiedon puuttu- essa karke- asti arvioi- daan ne mak- sut, joita eri asianomais- ten tulee suo- ritttaa säänte- lyn johdosta.	Noudattamis- kustannukset on teknisesti helppo las- kea: kaavalla sääntelymak- sut = säänte- lyn kohteiden lukumäärä x maksujen suorittamisen useus x sääntelymak- sun yksikkö- hintaa. Eräänä mah- dollisena esiin tuotuna riskinä on maksujen käyttö saajan tulolähteenä eikä säänte- lyvälineenä.	Metodin so- veltaminen vaatii toimivia hallinnollisia tietojärjestel- miä, niiden käyttökykyä ja pääsyä noiden järjes- telmien sisäl- tämiin tietoi- hin. Sovelta- minen ei sen sijaan vaadi virkamiehiltä huomattavia metodisia valmiuksia.	Teknisesti yk- sinkertaisena metodi on ymmärrettä- vissä ilman esimerkkejä.	Ei anna ai- hetta kom- mentteihin.	Metodi anna aihetta erityi- seen huomi- oon hank- keessa.

Lähestymistapa	Lähteitä metodin tarkasteluun	1) Mihin metodologia sovellettaessa tähdätään	2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelma-kohtat	3) Soveltamisen vaatima kapasiteetti	4) Esimerkkejä soveltamisesta	5) Kommentteja	6) Päättelmiä Eroon turhasta sääntelystä kannalta
2.2. Standardikustannusmalli (Standard Cost Model, SCM)	Ks. OECD SCM Network (ei julkaisu-vuotta); Torriti & Ikpe 2015; Coletti 2016.	Edetään <i>ex ante</i> tai <i>ex post</i> kunkin sääntelyn mukaisesta kustakin tiedonantovelvollisuudesta vastaa-viin perus-tietoihin, niiden esittämiseksi vaadittuihin toimiin ja aiheutuviin kustannuksiin.	Metodin mukainen laskentakaava on seuraava: kustannukset = sisäiset kustannukset (tuntihinta x tuntimäärä x mahdollisesti henkilösivu-kustannuskerroin x mahdollisesti yleiskustannuskerroin) + ulkoiset kustannukset (tuntihinta x tuntimäärä) + mahdollisesti myös sääntelyyn mukautumisesta aiheutuvat investoinnit hankintahintaan	Metodi on teknisesti yksinkertainen mutta kattaa vain vähäisesti rajoitetun osan sääntelyn kustannuksista. Soveltaminen on dataintensiivisenä työlästä. Tiedonantovelvollisuudet voidaan tosin vaikiinnuttaa ja tietomuodot standardoida. SCM on kuitenkin epä-tarkka metodi.	Sovellettu erityisesti SCM Networkin jäsenmaissa ml. Suomessa (VTV 2014; Deloitte 2012). Erilaisia SCM:n laajennuksia on laadittu useissa maissa.	On korostettu, ettei SCM:ää tule käyttää yksistään, koska se kohdis-tuu vain yrityk-sille sääntelystä aiheutuviin hallinnollisiin kustannuksiin. On myös varoitettu siitä, että eräät SCM-tulosten perusteella toteutetut toimenpiteet voivat itse asiassa aiheuttaa nettokustannusten kasvua.	Arviointien perusteella SCM voi toimia yhtenä useista sovellettavista metodeista. Käytännössä SCM esiintyy monien yksittäisten metodien osana. SCM:n toimiva yhdistäminen muihin metodeihin on kuitenkin osoittautunut hankalaksi.

Lähestymistapa	Lähteitä metodin tarkasteluun	1) Mihin metodologia sovelletaan	2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelmakohdat	3) Soveltamisen vaatimukset	4) Esimerkkejä soveltamisesta	5) Kommentteja	6) Päätelmiä hankkeen <i>Eroon turhasta sääntelystä</i> kannalta
2.3. Alanko-maalainen noudattamiskustannusten (compliance costs) laskentatyökalu	Ks. NL MEA 2006.	Laajemmin kuin SCM:ää sovellettaessa lasketaan kaikki noudattamiskustannukset (ks. Kuvio 1.), ei kuitenkaan ns. vaivakustannukset, <i>hassle costs</i> (samoin ks. Kuvio 1.).	Tähdätään suoranaiseen kokonaisvaltaisuuteen noudattamiskustannusten laskennassa.	Kvantitatiivisena ja dataintensiivisenä metodi on huomattavan työläs. Sen soveltaminen vaatii lisäksi eri toimialojen erityispiirteiden ottamista huomioon.	Sovelluksista ks. NL MEA 2006.	Metodi vaatii huomattavan monien kustannuserien ainakin karkeaa arviointia. Sääntelyn kohteiden subjektiivisten käsitysten ottaminen huomioon kuuluu metodin kiinnostaviin mutta samalla haastaviin piirteisiin.	Enemmän kuin metodi sinänsä, sen monimetodiset painotukset ovat relevantteja hankkeen kannalta.
2.4. Alanko-maalainen CAR-metodi (Cost Driven Approach to Regulatory Burdens)	Ks. NL MEA 2016; Ahonen 2016.	Metodi on tarkoitettu sovellettavaksi yrityksissä tulosyksiköitasolla sääntelyn aiheuttamien tarpeettomien kustannustaakkojen selvittämiseksi laskentatietojen perusteella.	Metodia sovelletaan toimialakohtaisesti käyttäen referenssinä kohdeyrityksille aiheutuvien kustannustaa-koille tilannetta toimialan muissa yrityksissä. Nuo taakat pyritään selittämään sääntelyllä yksittäisiin säännöksiin saakka edeten.	Metodin soveltaminen vaatii yrityksiltä tinkimättömää lainkuuliaisuutta, ammattitaitoista laskentatointia sekä kulttuurista kompetenssia kommunikoida viranomaisien ja muiden yritysten kanssa. Metodien soveltaminen on varsinkin työlästä.	Metodista on julkaistu käsikirja (NL MEA 2015). Metodista sovellettiin ensin kemianteollisuutta, kampaamoita, mielenterveys- ja leipomoita koskeviin tapauksiin. Metodi on sukua SCM:lle mutta tähtää SCM:ää suurempaan tarkkuuteen ja laaja-alaisuuteen.	Sarakkeen 3 vaatimukset ovat kriittisiä monille yrityksille etenkin pk-yritystoiminnassa ml. monikulttuurisissa markkinaympäristöissä kuten esimerkiksi "mara"-toimialalla.	Hankkeen työpajassa joulukuussa 2016 kertyneiden kokemusten valossa metodilla on analogisia piirteitä kuin Suomessa esiintyneessä pk-yritystoiminnan ja viranomaisien yhteistyössä sääntelyn kehittämisessä.

Lähestymistapa	Lähteitä metodin tarkasteluun	1) Mihin metodia sovellettaessa tähdätään	2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelma-kohtat	3) Soveltamisen vaatima kapasiteetti	4) Esimerkkejä soveltamisesta	5) Kommentteja	6) Päätelmiä hankkeen Eroon turhasta sääntelystä kannalta
2.5. Alankomaalainen sektoritar-kastelun metodi (sector scans)	Ks. Ahonen 2016.	Metodi on prosessikeskeinen. Sitä sovellettaessa tähdätään sen selvittämiseen, miten jokin tietty prosessi toteutuu ja miten sääntelystä aiheutuvat taakat kenties vaikeuttavat tuota prosessia.	Vaaditaan riittävä asianomaisen toimialan tuntemus, jotta voidaan ottaa tarkasteluun yksi tai useampia toimialan oleellisia prosesseista. Tarvi-taan myös riittävät tekniset tutkimustaidot.	Metodin soveltaminen ei kenties vaadi erityisen runsaita voimavaroja, jos ko. prosessit tunnetaan hyvin ja jos ne on valmiiksi dokumentoitu vakiintuneilla tavoilla.	Haastattelun (ks. Ahonen 2016) mukaan eräs sovellus on ollut kontin (container) kulun seuranta sen lähtöpai-kasta kuten tehtaalta eri kuljetusvaihei-den jälkeen joko vientisa-tamaan tai aina vastaan-ottajalle asti.	Metodi voinee parhaiten soveltua toimi-aloille, joiden sisäinen it-sesääntely on kehittynyttä ja yhteistyö sääntelyn kehittä-miseksi viran-omaisten kanssa on va-kiintunutta.	Sektoritarkas-telua voi pitää siinä määrin erikoista-pauksena, ettei se anna hankkeessa aihetta jatko-toimenpitei-siin.
2.6. Saksan sääntely-kus-tannusmalli (Regulatory Cost Model, RCM)	Ks. Federal Statistical Office 2011.	Sovellukset Sak-sassa kohdistu-vat liittovaltion (Bund), ei osaval-tioiden (Länder) harjoittamaan sääntelyyn. Me-todin kattavuus on jokseenkin sama kuin SCM:n mutta sel-västi suppeampi kuin kohdassa 3.3. mainitun alankomaalaisen metodin.	Metodin mu-kainen lasken-takaava on seuraava: kustannukset = säänneltyjen tapausten määrä x kus-tannukset ta-pausta koh-den.	Metodi on da-taintensiivi-nen. Sovelta-mista voidaan helpottaa kat-tavin tietokan-noin standar-doituine tieto-tyypeineen. Käytännössä erittelytark-kuudesta on tingitty, jotta laskenta olisi paremmin mahdollista.	Metodista on julkaistu käsi-kirja (Federal Statistical Of-fice 2011).	Metodi on arvi-oitu huomatta-van epätar-kaksi (Renda ym. 2013, 83). Tämä johtuu lähinnä pitkälle viedystä yksin-kertaistavasta standardoin-nista, jotta me-todi olisi help-pokäyttöinen.	Metodi olisi kenties muunnelta-vissa Suo-men oloihin. Se on arvioitu verrattain yh-distämiskel-poiseksi mui-den metodien kanssa. Me-todin tarkkuu-den puute vaatii lisäsel-vityksiä.

Lähestymistapa	Lähteitä metodin tarkasteluun	1) Mihin metodia sovellettaessa tähdätään	2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelmakohdat	3) Soveltamisen vaatima kapasiteetti	4) Esimerkkejä soveltamisesta	5) Kommentteja	6) Päätelmiä hankkeen Eroon turhasta sääntelystä kannalta
2.7. Ranskalainen yrityksille aiheutuneiden viivekustannusten mitausmetodi	Ks. sarake 4, esimerkkejä soveltamisesta.	Metodi on liisäelementti SCM:ään.	Metodi on SCM:ää huomattavasti kapea-alaisempi mutta tarkka toisin kuin SCM. Tiedonkeruu on verrattain vaativaa mutta metodi käyttö ei sinänsä vaikeaa.	Metodin soveltaminen vaatii tiettyä vaivaa.	Metodi on kuvattu julkaisussa Renda ym. 2013, 87–88.	Metodin soveltaminen SCM:n täydennyksenä ei tuota suurempia ongelmia.	Metodi kohdistuu siinä määrin erityiseen kysymykseen, ettei tarkastelu hankkeessa vaikuta perustellulta.
2.8. Australialainen sääntelytaakkamittari (Regulatory Burden Measure, RBM)	Australian Government 2016	RBM on Australian hallituksen verkkosovellus. Sitä käytetään yritys, järjestö tai kansalainen tai mitä tahansa noista tahoista edustava taho voi laatia laskelmia sääntelytaakasta noudattamiskustannuksina (<i>compliance costs</i>) sekä <i>ex post</i> (voimassa oleva sääntely) että <i>ex ante</i> (minkä tahansa tahon ehdottama sääntely).	RBM:n käyttäjät joutuvat esittämään näytöt esittämilleen käsityksille noudattamiskustannuksista. Ne voivat myös esittää arvioitaan siitä, millä todennäköisyydellä kustannukset toteutuvat.	Metodin soveltamisen voidaan odottaa vaativan soveltajiltaan melkoista kapasiteettia, joskin Australian valtio lupaa asiassa apuaan. Metodia voidaan pitää SCM:n sukulaismetodinä.	Kysymyksessä on uudehko, yleiskäyttöiseksi tarkoitettu metodi, jonka taustana on aikaisempi Business Cost Calculator (Renda ym. 2013, 86). Tässä vaiheessa ei ole tiedossa, millaisia kokemuksia metodin soveltamisesta on kertynyt.	Pk-yritystojen sääntelytaakka on eräs ilmeisiä keskeisiä kohteita RBM:n soveltamiselle.	Verkkosovellukset sääntelytaakan arvioimiseksi <i>ex ante</i> ja <i>ex post</i> sidosryhmille muodostavat varteen otettavan kehittämismahdollisuuden myös Suomessa.

Lähestymistapa	Lähteitä metodin tarkasteluun	1) Mihin metodia sovellettaessa tähdätään	2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelmakohdat	3) Soveltamisen vaatimukset	4) Esimerkkejä soveltamisesta	5) Kommentteja	6) Päätelmiä hankkeen Eroon turhasta sääntelystä kannalta
2.9. One-in, one-out (O-I, O-O)	Gibbons & Parker 2013; Tala 2016; KPMG ym. 2018	Tavoitteena on pysyttää sääntelykustannukset (tai, joissa-kin tapauksissa, sääntelyjen kappalemäärä) korkeintaan entisellään. Muun-elmia mm. "O-I, 2-O" ja "O-I, 3-O, joissa edellytetään huomattavaa kustannusten laskua.	Metodi ei ota huomioon sääntelyn hyötyvaikutuksia. Kysymys on vain pragmaattisesta "peukalosään- nöstä". Kustannusten laskenta on ehkä hyvinkin vaikeaa. Metodin nimike on lähtökoh- taisesti isku- lause.	One-in, one-out -periaate ei sinänsä aseta teoreet- tisia eikä kä- sitteellisiä vaatimuksia. Soveltaminen saattaa silti vaatia run- saasti kustan- nuslaskennan kapasiteettia.	O-I, O-O:n ku- vauksena ks. Gibbons & Parker 2013; ks. myös Lodge & Wegrich 2014. Suomen olo- suhteita aja- tellen ks. eri- tyisesti KMPG ym. 2018 ja sen liitteet ml. laajahko liite- muistio kan- sainvälisistä O-I, O-O – ko- kemuksista.	O-I, O-O on kaavamai- nen, mutta saattaa nä- köjään sel- väpiirteisenä muodostua hyvinkin houkuttele- vaksi. Glo- baalisti levi- tessään se saattaa legi- timoitua enti- sestään (yleisesti ks. De Fran- cesco 2013; Coletti 2106).	Huolimatta siitä, että O-I, O-O muo- dostaa isku- lauseen omaisen pe- riaatteen, se joudutaan ot- tamaan huo- mioon yh- tenä tosiasi- allisista läh- tökohdista sääntelytaa- kan arvioin- nin metodii- kassa.
2.10. Muita lähestymis- tapoja	Lähteitä ei esitetä; ks. kuitenkin sarake 4, esimerkkejä soveltami- sesta.	Muut kuin em. metodit yrityk- siin, kansalai- siin, alempiin hallinnon tasoi- hin, järjestöihin ja muihin koh- teisiin kohdistu- vien säänte- lystä aiheutu- vien kustan- nusten mittaa- miseksi <i>ex ante</i> tai <i>ex post</i> .	Nämä seikat vaihtelevat siinä määrin metodeittain, ettei pää- telmiä voida esittää.		Lähestymista- poja on kehi- teltä monissa tutkimuksissa, ks. esim. Chit- tenden ym. 2010 monime- todisella lähes- tymistavallaan; ks. myös Moy- nihan ym. 2014; Ntaliani & Costopoulou 2014.	Voivat antaa lisävirikkeitä edellä tar- kasteltujen metodien li- säksi. Tar- kastelua hä- märtää kui- tenkin pa- hoin metodi- nen hetero- geenisyys.	Voivat antaa lisävirikkeitä edellä tar- kasteltujen metodien li- säksi.

Sääntelykustannusten laskennan standardikustannusmalli

Standardikustannusmallin (*Standard Cost Model*, SCM) sovellukset saati mallin jonakin osaan sisältävät metodit sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten laskemiseksi ovat levinneet yleismaailmallisesti laajalle (Taulukko 2., kohta 2.2.; OECD SCM Network ei painovuotta, Coletti 2016). Leviämistä on edistänyt OEDC:n SCM-verkosto (OECD SCM Network ei painovuotta). SCM:llä ei ole varsinaista teoreettista eikä käsitteellistä perustaa, vaan se muodostaa yksinomaan sovinnaisääntöjen perusteella muodostetun laskentatavan laskea määrätty osa sääntelystä sen kohteille aiheutuvia kustannuksia. SCM on nimenomaan laadittu vain hallinnolliseksi taakoiksi kutsuttujen kustannusten laskemiseksi, ja sen sovelluksissa on käytännössä laskettu joko vain juoksevat osa noista kustannuksista tai niiden lisäksi myös sääntelyn voimaan tullessa aiheutuvat määrätty kertaluonteiset kustannukset (ks. Kuvio 2.).

SCM:ia sovellettaessa edetään asianomaisen sääntelytavan mukaisesta kustakin yksittäisestä sääntelyn kohteiden kannettavaksi asetetusta tiedonantovelvollisuudesta tarvittavien perustietojen hankintaan. SCM:ia sovelletaan paitsi *ex ante*, eli kohteena tietty ehdotus uuden sääntelytavan ottamiseksi käyttöön tai voimassa olevan sääntelyn muuttamiseksi tai kumoamiseksi, myös *ex post*, kohteena voimassa oleva sääntely.

Arvioitaessa SCM:ia ja sen mukaisia metodeja on korostettu, etteivät laaja levinneisyys, tunnetun kansainvälisen järjestön OECD:n tuki sekä tekninen yksinkertaisuus ja helppokäyttöisyys tee SCM:stä sinänsä pätevää ja luotettavaa sääntelykustannusten arvioinnin välinettä (Renda ym. 2013, 60–66). SCM:n keskeisiin puutteisiin kuuluu se, että se koskee vain suppeaa

osaa sääntelyn johdosta kohteille aiheutuvista välittömistä kustannuksista eli ainoastaan niin sanottuja hallinnollisia taakkoja (*administrative burdens*; ks. Kuvio 1.).

SCM ei kohdistu välittömistä noudattamiskustannuksista lainkaan niin sanottuihin vaivakustannuksiin (*hassle costs*) eikä mihinkään sääntelyn kohteille aiheutuvien välillisten kustannusten lajeista (ks. Kuvio 2.). Sääntelyä harjoittaville tahoille aiheutuvia kustannuksiakaan ei SCM:ää sovellettaessa lasketa. Tämä on tosin yhteinen piirre kaikillekin sääntelystä aiheutuvien kustannusten ja taakkojen arviointimetoille. SCM:n oleellisten puutteiden johdosta on katsottu, ettei sitä tulisi soveltaa yksinään, ilman minkään muun metodin tukea (Renda ym. 2013, 60). Silti juuri siten hyvin usein menetellään.

SCM:n ongelmiin lukeutuu myös huomattava epätarkkuus (Renda ym. 2013, 63–64). Tämä piirre juontui alkuaan siitä, että SCM kehitettiin vain karkean yleiskuvan saamiseksi sääntelyn kohteille aiheutuvista kustannuksista hallinnollisiin taakkoihin keskittyen. SCM:n sovellukset laajenivat kuitenkin oleellisesti h alkuaan tarkoitettua laajemmalle. SCM:n taustalle sijoittuu oletamus siitä, että sääntelyn kohteille aiheutuvat välittömät noudattamiskustannukset on riittävää laskea keskimääräisen tehokkaan kohteen kuten yrityksen näkökulmasta. Tehokkaimmat kohteet selviävät kuitenkin alemmin kustannuksin mutta tehottomammille aiheutuvat keskimääräistä paljonkin korkeammat kustannukset. Tästä johtuu se, että SCM:n soveltaminen aiheuttaa sivuvaikutuksenaan etujen ja rasitusten uudelleen jakautumista sääntelyn kohteiden joukossa. Kysymyksessä on ongelma lähinnä siinä tapauksessa, ettei hyötyjen uudelleen jakautumista raportoida avoimesti.

Sovellettaessa SCM:ää EU-jäsenmaissa ongelmaksi saattaa muodostua EU-sääntelyn ja sen vaikutusten ja toisaalta kansallisen sääntelyn ja sen vaikutusten vaikea erottaminen toisistaan etenkin tilanteissa, joissa kansallisella lainsäädännöllä on annettu EU-lainsäädäntöä ankarampia normeja (menetelystä käytetään nimitystä *gold plating*). EU-sääntelystä aiheutuvat kustannukset ja taakat eivät ole vältettävissä, joskin niitä voidaan tietyssä mitassa minimoida. Sen sijaan kansalliset tiukennukset suhteessa siihen, mitä EU-lainsäädäntö vaatii, ovat hyvinkin peruttavissa. SCM:n soveltamiseen liittyy myös kriittisiä harkinnanvaraisia kysymyksiä, kuten SCM-laskelmissa sovellettavan henkilösivukustannusprosentin ja yleiskustannusprosentin määrittely, suhtautuminen sääntelyn noudattamisesta aiheutuviin kertaluonteisiin kustannuksiin ja niiden laskentaan sekä yrityskoon vaikutus sääntelyn vaikutuksiin ja SCM-arvioinnin tarkkuuteen – tai pikemminkin epätarkkuuteen.

Myös sääntelyn kohteille aiheutuvan ajankäytön kustannusten laskenta on jäänyt SCM:ää sovellettaessa hyvinkin epämääräiseksi huolimatta kohteen ratkaisevasta keskeisyydestä nimenomaan SCM:ssä. Tämän puutteen lievittämiseksi on kehittynyt yksi sääntelyn kustannusvaikutusten arviointimetoista, tarkemmin sanoen Ranskassa (ks. alla). Samoin SCM:n sovelluksissa on ongelmana kyetä vertailemaan toisiinsa yhtäältä tilannetta ennen sääntelyä tai muuten ilman sääntelyä (*business as usual*- eli BAU-lähtökohta) ja toisaalta tilannetta sääntelyn tultua voimaan ja sitten ollessa voimassa. Sääntelyn vaikutuksiksihan ei tule lukea seikkoja, jotka aiheutuvat muista syistä, jotka ovat olleet voimassa joko jo ennen sääntelyä tai alkaneet vaikuttaa vasta sääntelyn voimaantulon jälkeen.

Alankomaalainen noudattamiskustannusten laskentatyökalu

Alankomaalainen noudattamiskustannusten (*compliance costs*) laskentatyökalu (NL MEA 2006) edustaa metodisesti kattavampaa pyrkimystä kuin SCM sääntelyvaikutusten arviointiin (Taulukko 2., kohta 2.3.). SCM:ää sovellettaessa huomio kiinnittyy lähtökohtaisesti vain sääntelyn kohteille aiheutuviin hallinnollisiin taakkoihin eli kohteille siitä syystä aiheutuviin kustannuksiin, että kohteet täyttävät tiedonantovelvollisuutensa sääntelyä harjoittaville viranomaisille.

Sen sijaan laskentatyökalu on laadittu sen selvittämiseksi, miten mitkä tahansa sääntelyyn liittyvät kohteille asetetut velvoitteet aiheuttavat kohteille kustannuksia ja kuinka paljon noita kustannuksia aiheutuu.

Laskentatyökalua käyttäen tavoitteena on laskea kattavasti noudattamiskustannukset kuten pääoma-, henkilöstö-, energia- ja materiaalikustannukset sekä sääntelyyn mukautumisesta aiheutuvat määrät esimerkiksi laskentatoimen palvelujen ulkoistamiskustannukset. Noudattamiskustannukset jaetaan osaltaan myös siirtymäkustannuksiin, jotka joudutaan uhraamaan heti sääntelyn tullessa voimaan, ja rakenteellisiin kustannuksiin, joissa on kysymys sääntelyn kohteille aiheutuvista pysyvistä lisäkustannuksista niin kauan kuin sääntely on voimassa. Laskentamenettely on tarkasteltavaa metodologiaa sovellettaessa monivaiheinen ja varsin monimutkainen.

Alankomaalaisen noudattamiskustannusten laskentatyökalun on arvioitu tarjoavan huomattavasti laajemman käsityksen sääntelyn kohteille aiheutuvista noudattamiskustannuksista kuin SCM:n (Renda ym. 2013, 72). Työkalun käyttöön liittyvä tiedonhankinta takaa myös paremman tiedon tarkkuuden kuin SCM.

Laskentatyökalun puutteisiin lukeutuu se seikka, ettei sitä käyttäen voida laskea sääntelyn harjoittajatahoille aiheutuvia kustannuksia, joskin kuten edellä on mainittu, tämä puute on käytännössä kaikille sääntelykustannusten ja -taakkojen arviointimetoodeille yhteinen. Työkalu on sitä paitsi laadittu jälkikäteistä sääntelykustannusten laskentaa varten eikä siksi varsinaisesti palvele säädösvalmistelua. Edelleen, työkalua ei ole tarkoitettu kansalaisille, alemmille hallinnon tasoilla ja järjestöille vaan ainoastaan yrityksille aiheutuvien kustannusten laskentaan. Analogiseen tapaan kuin SCM:ia, noudattamiskustannusten laskentatyökalua on katsottu ongelmalliseksi soveltaa ainoana sääntelystä kohteille aiheutuvien kustannusten ja taakkojen arviointimetodin.

Saksan sääntelykustannusmalli

Saksan sääntelykustannusmalli (*Regulatory Cost Model*, RCM) kuuluu käyttöön vakiintuneiden metodien joukkoon sääntelystä aiheuvien kustannusten ja taakkojen arvioinnin aihepiirissä (Federal Statistical Office 2011; Taulukko 2., kohta 2.6.). Metodin keskeinen soveltaja on Saksan liittokanslerinviraston yhteydessä toimiva arviointielin *Normenkontrollrat*.

RCM:n sovellukset Saksassa kohdistuvat liittovaltion (*Bund*), ei osavaltioiden (*Länder*) harjoittamaan sääntelyyn, eli metodin sovellusala on lähtökohtaisesti rajoitettu. RCM:ia sovellettaessa lasketaan ja arvioidaan sekä yrityksille, kansalaisille ja alemmille hallinnon tasoille aiheutuvia kustannuksia. Metodin kattavuus on jokseenkin sama kuin SCM:n mutta sen sijaan kustannusten lajeja ajatellen selvästi suppeampi kuin taulukon kohdassa 2.3. mainitun alankomaalaisen metodin.

RCM:n laskentakaava on seuraava: sääntelystä aiheutuneet kustannukset = säänneltyjen tapausten määrä x kustannukset tapauksittain. Metodi on erittäin dataintensiivinen. Soveltamista helpottaa Saksassa muodostettu kattava tietokanta standardoituine tietotyyppineen. Käytännössä erittelytarkkuudesta on RCM:ää sovellettaessa on sitä paitsi tingitty *Normenkontrollratin* päätöksiin, jotta laskenta olisi paremmin mahdollista.

RCM-metodi on arvioitu haitallisen epätarkaksi (Renda ym. 2013, 83). Tämä johtuu erityisesti pitkälle viedystä yksinkertaistavasta standardoinnista, jota on harjoitettu SCM:n helppokäyttöisyyden nimissä.

Ranskalainen yrityksille aiheutuvien viivekustannusten arviointimetodi

Ranskalainen yrityksille viiveiden johdosta sääntelytilanteissa aiheutuvien kustannusten arviointimetodi muodostaa lisän SCM:iin (taulukko 2., kohta 2.7.). Metodi on kapea-alainen koskiessaan vain tiettyjä yrityksille aiheutuvia kustannuksia eikä mitään niistä kustannuksista, joita aiheutuu sääntelyn johdosta järjestöille, kansalaisille, alemmille hallinnon tasoille saati sääntelyä harjoittavalle hallinnolle.

Yrityksille aiheutuviin viivekustannuksiin keskittyessään tarkasteltu arviointimetodi on sinänsä tarkka (Renda ym. 2013, 87–88). Toisaalta sen soveltamisala on niin rajoitettu, ettei sitä ole perusteltua pitää itsenäisenä arviointimetodina.

Australialainen sääntelytaakkamittari

Australialainen sääntelytaakkamittari *Regulatory Burden Measure*, RBM, käsittää myös Australian hallituksen kehityttämän verkkosovelluksen (Taulukko 2., kohta 2.8.; Australian Government 2016). Sitä käyttäen yritys, järjestö tai kansalainen tai mitä tahansa noista tahoista edustava taho voi laatia laskelmia sääntelytaakasta noudattamiskustannuksina (*compliance costs*) joko *ex post* (kohteena voimassa oleva sääntely) tai *ex ante* (kohteena minkä tahansa tahon voimaan saatettavaksi ehdottama sääntely). Kysymyksessä on uudehko, laajakäyttöiseksi tarkoitettu metodi, jonka taustana on aikaisempi metodi *Business Cost Calculator* (BCC; Renda ym. 2013, 86). RBM-metodia voidaan pitää eräänä SCM:n sukulaismetodeista.

RBM:n käyttäjät joutuvat esittämään metodin verkkosovellusta käyttäessään näytöt esittämilleen käsityksille noudattamiskustannuksista. Ne voivat myös esittää arvioitaan siitä, millä todennäköisyydellä kustannukset ovat toteutuneet tai toteutuvat vastaisuudessa. Metodin käyttö vaati soveltajiltaan huomattavaa kapasiteettia. Australian valtio lupaa kuitenkin asiassa apuaan. Tämä seikka kuuluu RBM:n huomionarvoisiin piirteisiin.

One-in, one-out -periaate

Tässä yhteydessä on tarkasteltava myös one-in, one-out -periaatetta (O-I, O-O) eräänlaisena sääntelykustannusten ja -taakkojen arviointimetodina (ks. Gibbons & Parker 2013, KPMG ym. 2018; Taulukko 2., kohta 2.9.). O-I, O-O rinnastuu muihin hallinnossa ja toimintapolitiikkojen piirissä esiintyviin periaatteisiin, jota myöhempi nobelisti Herbert A. Simon (1946) aikanaan nimitti ”hallinnon sananlaskuiksi”, *proverbs of administration*. Toisaalta sananlaskujen ja iskulauseiden retorista vetoamus- ja vaikutusvoimaa ei tule aliarvioida.

O-I, O-O kuvastaa nimikkeestään huolimatta pyrkimystä pysyttää sääntelykustannukset – eikä sen sijaan harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta sääntelyjen kappalemäärää – entisellään, niitä siis lisäämättä. Tässä mielessä metodin taustaolettamukset ovat konservatiivisia; niiden mukaanhan ei korostu sääntelykustannusten vähentäminen. Sellaisenaan O-I, O-O:ssa kysymys on pelkästä peukalosäännöstä, jonka konkretisointiin on monia vaihtoehtoja. Vakavasti otettuna sääntelykustannusten laskenta vaatii O-I, O-O:n ehdoin toimittaessa huomattavasti vai-
vaa, kuten edellä tarkasteltujen metodien yhteydessä onkin tullut esiin.

Kuten Tala (2016) selvittää, O-I, O-O on viime vuosina useissa maissa omaksuttu sääntelykustannusten laskennan katto- tai sateenvarjoperiaatteeksi. O-I, O-O -periaatteen rajoissa on sovellettu jotakin tunnetuista sääntelykustannusten laskentamenetelmistä ja erityisesti standardikustannusten laskentametodia SCM:ia tai sen muunnelmana Saksan RC.:ia eli sääntely-

kustannusten laskentametodia RCM:ia. Sen mukaan mitä laskentamenetelmää O-I, O-O -periaatteen sovellusten yhteydessä käytetään, sovelluksiin rakentuvat sisään ne vahvuudet ja heikkoudet, jotka ovat menetelmälle ominaisia.

O-I, O-O:n soveltaminen saattaa vaatia runsaasti kustannuslaskennan kapasiteettia, ellei se jää kaikkea muuta kuin transparentiksi summaariseksi menettelyksi. O-I, O-O on periaatteena kaavamainen, mutta saattaa näköjään selväpiirteisenä muodostua hyvinkin houkuttelevaksi ja siksi laajentua sovelluksistaan ja globaalisti levitessään legitimoitua entisestään monien muiden sääntelytapojen ja sääntelyvaikutusten arviointimetodien tapaan (De Francesco 2013; Colletti 2106). Laajat tarkastelut O-I, O-O:sta sisältyvät varhaiskevällä 2018 ilmestyvään TEAS-hankeraporttiin (KPMG ym. 2018).

Muita metodeja sääntelystä aiheutuvien kustannusten ja taakkojen arviointiin

Tutkimuskirjallisuudessa sääntelystä kohteille aiheutuvien kustannusten ja taakkojen arviointi on varsin tavallista. Tuon kirjallisuuden piirissä on kuitenkin havaittavissa varsin vähän metodista yhtenäisyyttä (ks. Taulukko 2., kohta 2.10.).

Monimetodista lähestymistapaa on sovellettu paitsi yrityksille sääntelyn johdosta aiheutuvien kustannusten ja taakkojen, myös niille sääntelystä aiheutuvien hyötyjen analysointiin ja arviointiin (Chittenden ym. 2010). Myös uusien sääntelykustannuksia ja -taakkoja koskevien arviointimetodien kehittämiseen on tähdätty, yksittäistenkin tutkimusten rajoissa (Ntaliani & Costopoulou 2014). Eräässä tapauksessa on muodostetun teoreettisen näkökulman tuella pyritty tutkimaan, millä ehdoin kansalaisiin kohdistuva sääntelytaakka muodostuu ja muuttuu (Moynihan ym. 2014).

Päätelmiä

Sääntelystä aiheutuvien kustannusten ja taakkojen arviointiin on muodostettu runsaasti metodeja. Useita näistä metodeista on myös käytetty aktiivisesti vakiinnuttaen ne osaksi määrättyjen maiden hallintokäytäntöjä.

Sääntelystä aiheutuvien kustannusten ja taakkojen arviointiin kehitetyt metodit kohdistuvat miltei poikkeuksetta vain muille tahoille kuin sääntelyn harjoittajille aiheutuviin rasituksiin (poikkeuksesta Ranskassa ks. KPMG ym. 2018). Eräät metodeista on tarkoitettu kustannusten ja taakkojen arviointiin siitä riippumatta, kohdistuvatko nuo rasitukset yrityksiin, kansalaisiin, muihin hallinnon tasoihin vai järjestöihin. Useimpien metodeista ensisijaisen tai ainoan sovelluskohteen muodostavat kuitenkin sääntelystä yrityksille aiheutuvat kustannukset ja taakat.

6. Sääntelyvaikutusten kokonaisarvioinnin metodeja

Kokonaisarvioinnin metodien luonne

Sääntelyvaikutuksia koskevien kokonaistarkasteluiden metodien tarkoituksena on se, että samalla voitaisiin mikäli mahdollista ottaa tarkasteluun sekä sääntelyn kaikki oleelliset hyödyt että kaikki oleelliset sen aiheuttamat kustannukset ja taakat (taustaksi ks. Kuvio 1.). Tärkeältä osin joskaan ei yksinomaan sääntelyvaikutusten arvioinnin metodit ovat samat kuin soveltavan taloustieteen kokonaistasapaino- ja osittaistasapainoanalyysin metodit (Renda ym. 2013, 51–56, Taulukko 1., kohdat 1.1. ja 1.2.). Kysymys on valtavirtataloustieteen jo noin 150 vuoden ajan kehittyneiden metodien erityissovellutuksista.

Metodit taloustieteellisissä tasapainotarkasteluissa

Kokonaistasapainoa koskevissa tarkasteluissa selvitetään, miten tietty olosuhde tai toimenpide kuten tietty sääntelytapa aiheuttaa vaikutuksia kautta koko sen talouden, johon tarkastelu kohdistuu, kuten kautta tietyn kansantalouden. Tällaiset tarkastelut ovat verrattain tavallisia (Taulukko 3., kohta 3.1.).

Sääntelyvaikutuksia on usein tarkasteltu myös taloudellisen osittaistasapainon näkökulmasta (em. taulukko, kohta 3.2.). Osittaistasapainoa tarkasteltaessa näkökulma on rajattu esimerkiksi sektorikohtaisesti kuten tarkasteltaessa sitä, mitkä tiettyjen markkinoiden osapuolista saavat hyödykseen tietystä sääntelystä aiheutuvat hyödyt tai joutuvat kantamaan sääntelyn kustannukset ja taakat.

Kustannus-hyötytarkastelut

Kuvio 2. tarjoaa sellaisenaan luonnehdinnan, jonka nojalla luonteeltaan taloudellisten sääntelyvaikutusten arvioinnissa olisi vahvat perustelut soveltaa kustannus-hyötyanalyysia, joskaan ei välttämättä joukkona nimenomaisia metodeja, vaan pikemminkin ajattelutapana. Tässä esityksessä edellä esitetty sääntelyvaikutusten arviointimetodeja koskeva tarkastelu osoittaa kuitenkin, että monia eniten sovellettuja sääntelystä aiheutuvien kustannusten arviointimetodeja käytetään täysin erossa sääntelystä aiheutuvia hyötyjä koskevasta pohdinnasta. Kustannus-hyötyanalyysin piirteitä ja samalla sen rajoituksia on tarkasteltu joskin suppeahkosti varsinaisessa raportissa siitä hankkeesta, johon tämä muistio liittyy. Siksi kustannus-hyötyanalyysia ei laajemmin tarkastella tässä yhteydessä.

Se mitä koskee kustannus-hyötyanalyysia, koskee soveltuvien muutoksin kustannus-vaikutavuusanalyysia. Jälkimmäisessä joukossa metodeja on kysymys joko arvioinnista hyötyjen maksimoinnin kannalta kustannusten pysyessä vakioina tai arvioinnista kustannusten minimoinnin kannalta hyötyjen pysyessä vakiona. Tältä kannalta myös kustannus-vaikutavuusanalyysi edustaa sääntelyvaikutusten arvioinnin piirissä tiettyä ihannetta nimenomaan luonteeltaan taloudellisessa arvioinnissa.

Taulukko 3. Sääntelyvaikutusten kokonaisarviointin metodeja.

Lähestymistapa	Lähteitä metodin tarkasteluun	1) Mihin metodia sovellettaessa tähdätään	2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelma-kohdat	3) Soveltamisen vaatima kapasiteetti	4) Esimerkkejä soveltamisesta	5) Kommentteja	6) Päätelmiä hankkeen <i>Eroon turhasta sääntelystä</i> kanalta
3.1. Taloudellisen kokonais-tasapainon analyysi	Renda ym. 2013, 55-56	Tavoitteena on laajavaikutteisen sääntelytoimen kokonaisvaikutusten analyysi ja arviointi.	Päätöksen tekijät eivät kenties sovelta tuloksia, elleivät ne miellytä heitä.	Soveltaminen vaatii talous-tieteellistä ml. ekonometrista tutkijakoulusta.	Arviointi koski sähkötuotannon päästöihin kohdistetun julkisen rasitteen vaikutuksia kansantaloudessa sähkönhinnan nousun kautta (US EPA 2010).	Menettely on raskas ja tuskin tarpeen, jos riittää tarkastella esim. pk-yritystointa selaisenaan tai sen jotakin osaa.	Metodia ei ole perusteltua tarkastella tarkemmin tässä.
3.2. Taloudellisen osittais-tasapainon analyysi	Renda ym. 2013, 51-54	Tavoitteena on sääntelytoimen vaikutusten analyysi ja arviointi, kun vaikutukset rajoittuvat esim. tiettyyn toimialaan tai tietyille alueille. Metodia on käytetty myös sääntelyn kielteisten toissijaisten vaikutusten tarkasteluun.	-"	-"	Arvioinnin aiheena oli kuluttajainsuojan kustannusten vyöryttäminen yrityksiltä kuluttajien maksettavaksi (Renda ym. 2013, 53–54). Toisessa tapauksessa laadittiin selvitys yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen mahdollisista kokonais-taloudellisista vaikutuksista (VATT 2012).	Metodi vaikuttaa soveltamisen arvoiselta siinänsä.	Kysymys on tarkasteluista, joita sekä VATT että ja muut taloustieteelliset tutkimuslaitokset kykenevät harjoittamaan sopimustutkimuksena.

Lähestymistapa	Lähteitä metodin tarkastelemaan	1) Mihin metodologia sovellettaessa tähdätään	2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelmakohdat	3) Soveltamisen vaatima kapasiteetti	4) Esimerkkejä soveltamisesta	5) Kommentteja	6) Päätelmiä hankkeen <i>Eroon turhasta sääntelystä</i> kannalta
3.3. Määrällinen asiantuntija-arviointi	Ks. sarake 4, esimerkkejä soveltamisesta	Tavoitteena on karkea mutta riittävä ja uskottava yleiskuvasääntelyn vaikutuksista esim. tarkasteltuja seikkoja koskevana rankingina tai indeksinä.	Subjektiiiviset tekijät saattavat vääristää arviointeja tai tilaajat suorastaan vaatia haaluamiaan päätelmiä.	Metodia voidaan soveltaa hyvinkin niukoin voimavaroin.	Osavaltiokohtainen pk-yritystoiminnan sääntelyindeksi (Winegarden 2015); ranking osavaltioista taloudellisen vapauden kannalta (Cato Institute 2016).	Harkinnanvaraiset elementit vähentävät pätevyyttä, luotettavuutta ja uskottavuutta.	Metodia on sovellettu usein ja sovelletaan ilmeisesti vastakin. Tämä ei kuitenkaan tee metodista laadukasta.
3.4. Kustannus-hyötyanalyysi	Ks. kustannus-hyötyanalyysia koskeva tämän raportin teksti.	Tavoitteena on laskea käynnissä olevan toiminnan tai aiotun toimenpiteet kaikki hyödyt ja kustannukset riippumatta siitä, mihin tahoihin ja milloin ne kohdistuvat.	Hyötyjen laskenta on usein muodostunut poliittisten kiistojen aiheeksi. Niiden yhteydessä metodi on jopa asetettu kyseenalaiseksi.	Saattaa vaatia hyvinkin huomattavaa kapasiteettia.	Ks. raportti hankkeesta, johon tämä muistio liittyy.	Ks. sarake 2 sekä kustannus-hyötyanalyysia koskeva tämän raportin teksti.	Muodollisesti yhdenmukainen sääntelyn vaikutusten arvioinnin kokonaisvaltaisen ideaalin kanssa (ks. tämän esityksen alku)
3.5. Laadullinen sääntely-hyötyjen ja -kustannusten keskinäinen puntarointi	Ks. sarake 4, esimerkkejä soveltamisesta	Tavoitteena on laadullisen tutkimuksen tieteelliset kriteerit täyttävä pätevä, luotettava, uskottava ja relevantti käsitys sääntelyn vaikutuksista.	Tulosten uskottavuus on mahdollinen ongelma verrattuna kvantitatiivisiin tarkasteluihin.	Rajatut osittais-tarkastelut ovat mahdollisia rajoitetuin voimavaroin.	PK-yritystoiminnan aiheita on usein tutkittu tällä tavoin kokonaisvaltaisuuden tähdäten (ks. esim. Chittenden & Ambler 2015; Kit-ching ym. 2015.)	Yksi monissa käytännön selvityksissä sovelletuista menetellytavoista.	Hyvinkin sovellettavissa. Soveltuu parhaiten suppeisiin tarkastelu-koh-teisiin.

Lähestymistapa	Lähteitä metodin tarkastelemaan	1) Mihin metodologia sovellettaessa tähdätään	2) Soveltamisen edellytykset, ehdot ja ongelmakohdat	3) Soveltamisen vaatima kapasiteetti	4) Esimerkkejä soveltamisesta	5) Kommentteja	6) Päätelmiä hankkeen <i>Eroon turhasta sääntelystä</i> kannalta
3.6. Sääntelyvaikutusten analyysi- ja arviointimallit metodien kannalta	Ks. sarake 4, esimerkkejä soveltamisesta	Kokonaisvaltaiseen käsitykseen toteutuvan tai aiotun sääntelyn ja aiheutuvien vaikutusten myönteisistä että kielteisistä piirteistä.	Vaatii toimivaa koordinaointia arvioivien eri tahojen kesken. Tämä on ongelmallista, jos päätösvalan keskittämistä ei hyväksytä.	Tyypillisesti huomattava. Kapasiteetin tulisi myös jakautua riittävän tasaisesti soveltajille.	EU:n komissio (xxx); Iso-Britannia (UK DBIS 2014); Saksa (Zeitz 2016); Suomi (OM 2006; Uusikylä & Ahonen 2015)	Paljolti lähestymistapoja, ei metodeita. Tarkoitusten ja toteutumien kiilu tavallisen ongelma.	Mallit tulisi mahdollisuuksien mukaan käydä yksitellen läpi niiden metodien annin kannalta. Tämä koskee esimerkiksi Isossa-Britanniassa sovellettuja metodeja.

Kustannus-hyötytarkastelujen ainakin jonkinlaista asemaa sääntelyvaikutusten metodien piirissä voidaan pitää joskin kenties toivottavana, myös monin tavoin ongelmallisena (Taulukko 3., kohta 3.4.). Taloudellisen kehityksen arvioinnin ja yhteistyön järjestö OECD (esim. 2009) on vahvasti korostanut kustannus-hyötytarkasteluja sääntelyvaikutusten arvioinnissa, mutta katsovat kustannus-hyötyanalyttiset menetelmät eivät ole vakiintuneet poikkeuksettomaksi käyttöön sääntelyvaikutusten arvioinnissa. Esimerkiksi haastateltaessa alankomaalaisia asiantuntijoita (Ahonen 2016) saaduksi käsitykseksi muodostui se, että kustannus-hyötytarkasteluja laadittiin aktiivisesti 1980-luvulle saakka, mutta sen jälkeen tarkastelut laantuivat. Erityisenä syynä laantumiseen ilmeni se, ettei kustannus-hyötyanalyysien tuloksia käytetty siinä mitassa kuin uhratut kustannukset olisivat edellyttäneet.

Jo pitkään esiintynyt perustelu kriittiselle asennoitumiselle kustannus-hyötyanalyysiin perustuu siihen, että hyötyjen arviointi on osoittautunut hankalaksi ja ehkä poliittisikin kiistoja aiheuttavaksi. Julkaisussaan OECD (2009, 82) mainitsee sääntelyn hyötyjen arviointimetodeina paljon samat menetelmät kuin ne, joita on edellä tarkasteltu. Menetelmät havaittiin kuitenkin monin tavoin ongelmallisiksi. Useimpien niistä soveltaminen vaatii valtavirtataloustieteen asiantuntemusta ja vaativaa kvantitatiivista metodista osaamista. Hyötyjen arviointimethodia käyttäen saavutetut tulokset eivät sitä paitsi välttämättä ole ymmärrettäviä päätöksentekijöille. Sääntelyn hyötyjä koskevassa tämän esityksen jaksossa tarkasteltiin myös niitä ristiriitoja, joita saattaa esiintyä kansanvaltaisen päätöksenteon ja sellaisten erikoismetodien kuin sääntelyhyötyjen arviointimethodien soveltamisen kesken.

Myös eräät muut kustannus-hyötytarkastelujen piirteistä saattavat aiheuttaa erimielisyyksiä ja muita ongelmia. Erään mahdollisista ongelmalähteen muodostavat ne laskentatekniikat, joita käyttäen eri ajankohtina toteutuvat hyödyt ja koituvat kustannukset tehdään keskenään yhteismitallisiksi suhteessa tiettyyn ajankohtaan. Kustannus-hyötyanalyysissa tämä tehdään vakiintuneeksi soveltamalla diskonttokorkokantaa, jonka määrittäminen ei kuitenkaan usein ole kiistatonta. Arviointitulokset kuten tarkasteltujen toimenpidevaihtoehtojen paremmuusjärjestys ovat monessa tapauksessa herkkiä diskonttokorkokannan suuruudelle, joka vastaavasti kuuluu tavallisiin kiistanaiheisiin kustannus-hyöty-analyysia sovellettaessa. Kustannus-hyötyanalyysin soveltamiseen liittyy myös kiperiä haasteita ottaa huomioon ne riskit, joiden alaisena hyödyt toteutuvat ja kustannukset aiheutuvat.

Kun kustannus-hyötyanalyysin soveltamista koskevat kokemukset tulkitaan parhain päin, sen hylkäämistä ei tarvitse päätyä suositteluun (Sunstein 2014). Kustannus-hyötyanalyysin perustelluimmat soveltamiskohteet sääntelyvaikutusten arvioinnissa voidaan paikantaa yksittäisiltä politiikkatoimien lohkoilta, joilla on muodostunut kustannus-hyötyanalyysin lohko-kohtaisiin erityistarpeisiin muokattuja muunnelmia (ks. esim. Livermore & Revesz 2013). Toisaalta on varoiteltu kustannus-hyötyanalyysin soveltamista koskevista ylitulkinnoista ja niihin pohjautuvista perusteettomista vaatimuksista tarkastelutavan soveltamiseksi.

Muista sääntelyn kokonaisvaikutusten arviointimetoista

Sääntelyvaikutusten kokonaistarkastelut eivät rajoitu vain taloustieteellisiin kokonais- tai osittaistasapainon analyysihin ja kustannus-hyötyanalyysiin. Muun tyyppisiä tarkasteluja ovat tehneet paitsi taloustieteilijät, myös muiden tutkimusalojen edustajat.

Tavallista on, että rajattu kuten maan hallituksen nimittämä tai jonkin toimialan järjestön valitsema joukko asiantuntijoina pidettyjä henkilöitä laatii arviointeja, joiden tulokset julkaistaan (Taulukko 3., kohta 1.3.). Täten voidaan laatia esimerkiksi sääntelyä koskevia rankingeja tai indeksejä kohteena eri maat, liittovaltion osavaltiot tai kaupungit. Rankingeja tai indeksejä voidaan laatia myös sääntelyn hyödyistä, kustannuksista tai taakoista.

Tutkimuskirjallisuudessa ovat tavallisia analyysit, joissa metodiselta kannalta laadulliseen tapaan edeten puntaroidaan sääntelyhyötyjä yhtäältä ja toisaalta sääntelystä aiheutuvia kustannuksia ja taakkoja (Taulukko 1., metodi 4). Menettelytavan ei tarvitse merkitä tinkimistä parhaista tutkimuskäytännöistä verrattuna sääntelyä koskeviin rankingeihin ja indekseihin, joista monien kvantitatiivinen perusta ei sitä paitsi kestä kriittistä metodista tarkastelua.

Päätelmiä

Sääntelyvaikutusten kokonaisarvioinnit metodit eivät ole vailla puutteita, ja niiden metodien soveltamista ehkäisevät lisäksi tietyt rajoitukset. Taloudellisen kokonais- tai osittaistasapainon tarkastelu vaatii taloustieteellistä tutkimuskapasiteettia. Silloinkaan, kun sitä on käytettävissä, ei ole takeita siitä, että päätöksentekijät soveltavat arviointituloksia.

Kustannus-hyötyanalyysin ja kustannus-vaikuttavuusanalyysin soveltamista sääntelyvaikutusten taloudellisen arvioinnin ajattelutapoina puoltavat niiden tietyt kokonaisvaltaisuus. Kriittisen suhtautumisen tarvetta kumpaankin metodiin nähden korostavat ne tekniset, sosiaaliset ja poliittiset ongelmat, joita niiden soveltamiseen liittyy.

Sääntelyvaikutuksia koskevien rankingien ja indeksien yleisiin puutteisiin kuuluu tinkiminen niistä vaatimuksista, jotka täysipainoisen tieteellisen tutkimuksen on täytettävä. Jos sääntelyvaikutusten kokonaisarvioinnin metodiperusta on puolestaan laadullinen, rajoitukseksi muodostuu se, että suurimuotoiset selvitykset ovat tuskin mahdollisia.

7. Tiivistelmä ja päätelmät

Tiivistelmä tarkastelun tuloksista

Sääntelyvaikutusten arviointimetoista tarjoutuva yleiskuva

Tässä esityksessä tarkoituksena on ollut tarkastella sääntelyn vaikutusten arviointimetoja ottaen erityisesti huomioon sääntelytaakkojen arviointiin käytetyt tai mahdollisesti käytettävät metodit. Aikaisempaa tutkimus- ja selvitystoimintaa on aiheesta ollut käytettävissä vain rajoitusti. Metodien käyttökokemuksia on vain verrattain harvoin kattavasti selvitelty ja metodeihin kohdistuva laaja-alainen arviointi on ollut harvinaista (ks. kuitenkin Renda ym. 2013).

Tässä esityksessä tarkastelu kohdistettiin nimenomaisiin sääntelyn vaikutusten arvioinnin metodeihin eikä minimiä laajemmin arvioinnin lähestymistapoihin ja käsitekehikoihin. Tarkastelua rajoitettiin myös siten, ettei paneuduttu yleisiin ja yleiskäyttöisiin tutkimusmetodeihin, joita siinä voitaisiin soveltaa sääntelyvaikutusten arvioinnissa. Tarjoutuva yleiskuva on seuraava:

1. **Yritysvaikutusten arviointimetodit korostuvat.** – Sääntelyn kohteista erityisesti yrityksille aiheutuvien kustannusten ja taakkojen arviointi on korostunut arviointimethodien kehittelyn ja soveltamisen piirissä. Sääntelystä aiheutuvien kustannusten ja taakkojen arviointimetoja on ylipäättään paremmin käytettävissä kuin metodeja sääntelyn hyötyjen ja sääntelyn kokonaisvaikutusten arvioimiseksi.
2. **Sääntelyn harjoittajille aiheutuvien kustannusten ja taakkojen arviointimetodit paljolti puuttuvat.** – Sääntelyä harjoittaville tahoille aiheutuvien kustannusten ja taakkojen arvioinnin metodit paljolti puuttuvat.
3. **Kansalaiset, alemmat hallinnon tasot ja järjestöt toissijaisia sääntelyvaikutusten arviointimethodien kohteina.** – Joskin eräitä tarkastelluista metodeista käytetään eri maissa kansalaisille ja alemmille hallinnon tasoille ja järjestöille aiheutuvien kustannusten ja taakkojen arviointiin, tuollaiset kohteet ovat jääneet yrityksiin verrattuina toissijaisiksi.
4. **Yritysvaikutusten arviointimethodien eriytymättömyys.** – Mitään erityisiä metodeja kokoluokaltaan erilaisiin tai eri toimialoilla toimiviin yrityksiin kohdistuvien sääntelyvaikutusten arvioimiseksi ei ole ollut löydettävissä.

Sääntelykustannusten ja -taakkojen arvioinnin ja sen metodien korostuminen

Sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten ja taakkojen korostuminen sääntelyvaikutusten arviointimethodien soveltamiskohteina korostaa sitä, että sääntelystä aiheutuneiden hyötyjen arvioinnin metodit ovat jääneet kehittämistyössä katveeseen. Vaikka hyötyjen arviointimetoja on käytettävissä, niiden juurruttaminen käytäntöön vaikuttaa satunnaiselta verrattuna kustannusten ja taakkojen arviointimetoihin. Sitä paitsi hyötyjen arvioinnin metodiikasta puuttuvat sellaiset käytännön arvioinnin työkalut, jollaisia useimmat sääntelykustannusten ja -taakkojen arviointimetodit ovat.

Paljolti sama kuin sääntelyhyötyjen arviointimetoja koskee sääntelyvaikutusten kokonaisarvioinnin metodeja. Niistä osa ilmenee sääntelyhyötyjen arviointimethodien tapaan akateemisen erikoisasiantuntemuksen erityisaiheina eikä työkaluina. Akateemisen valtavirtaloustieteen ja sääntelyvaikutusten käytännön arvioinnin välille aukeaa kuilu. Muiden tutkimusalojen kuin taloustieteen panos arviointimethodien piirissä on vaatimaton.

Sääntelystä aiheutuviin hyötyihin kohdistuvan huomion vähäisyyden voidaan arvioida huomattavalta osin johtuvan siitä, että hyödyistä katsotaan päätettävän lainsäädäntövaiheessa ja yksityiskohtia ajatellen myös lainkäyttöratkaisuissa. Sikäli oletettu hyöty yhtenee lainsäätäjän ja pienemmältä osin lainkäyttäjän vapaan harkintansa rajoissa määrittämiin tai täsmentämiin tarkoituksiin. Vastaavien syiden voidaan olettaa selittävän sääntelyvaikutusten kokonaisarvioinnin ja sen metodien kehittymättömyyttä ja metodien sovellusten harvinaisuutta.

Loppupäätelmät

Useimpien metodien yleisluonteisuus

Sääntelyvaikutusten arviointimetoista useimmat ovat yleisiä eli niitä ei ole sopeutettu erityisiin sovellutuskohteisiin. Paljon puhuttu ilmiökeskeisyys ei ole metodeille ominaista. Poikkeuksen muodostavat erityiskysymysten arviointiin laaditut sääntelystä sen kohteille aiheutuvien kustannusten arviointimetodit.

Arviointimethodien yleisluonteisuudesta aiheutuvia ongelmia ei riitä poistamaan se, että merkittävä osa metodeista on tarkoitettu sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten ja taakkojen arviointiin, joskin eräillä samoista metodeista on arvioitu myös kansalaisiin, alempiin hallinnon tasoihin ja järjestöihin kohdistuvia vaikutuksia. Erityisiä metodeja jälkimmäisiin kohteisiin kohdistuvien sääntelyvaikutusten arviointiin on tuskin kehitetty.

Aukkoja metodivalikoimassa

Nimenomaiset metodit sääntelytehtävien sääntelyn harjoittajille itselleen aiheutuvien kustannusten ja taakkojen arvioimiseksi puuttuvat, vaikka huomattava osa sääntelykustannuksista ja -taakoista aiheutuu nimenomaan sääntelyn harjoittajien piirissä. Vakiintuneidenkin sääntelykustannusten ja -taakkojen arviointimethodien sovellusten piirissä on lähes poikkeus se, että metodia sovelletaan muidenkin sääntelyn kohteiden kuin yritysten kustannusten ja taakkojen arviointiin (ks. kuitenkin Federal Statistical Office 2011; Australian Government 2016). Tältä osin vallitsee tarpeita suunnata metodien sovelluksia harvemmin tarkasteltujen kohteiden arviointiin tai kehitellä tarkoitusta varten erityisiä metodeja tai käytössä olevien metodien muunnelmia.

Sääntelyn yrityksille aiheuttamien kustannusten ja taakkojen arviointiin kehitetyt metodit ovat soveltamisalaltaan yleisiä (ks. Taulukko 3.). Tuotanto- ja toimintaprosessiensa rakenteilta toisiaan muistuttaville yrityksille aiheutuvien sääntelyvaikutusten arvioinnin metodien eriyttäminen saattaisi hyvinkin olla tarpeen. Samoin olisi perusteltua eriyttää sääntelyn vaikutuksia koskevia arviointimetoja yritysten kokoluokkien mukaan. Tähän mennessä pieneen ja keskusuureen yritystoimintaan kohdistuvan sääntelyn vaikutusten tieteellisesti pätevä ja luotettava arviointi on jäänyt lähinnä akateemisen tutkimuksen alaksi (ks. esim. Chittenden ym. 2010, 2015; Kitching ym. 2013, 2015).

Sääntelykustannusten ja -taakkojen arviointiin (ks. Taulukko 2.) on käytettävissä useita toisiaan muistuttavia metodeja, joista kukin on kompromissi helppokäyttöisyyden ja tarkkuuden kesken. Tunnetuin sääntelykustannusten ja -taakkojen arviointimethodi tai tuollaisten metodien osa standardikustannusmethodi (SCM) on kapea-alainen ja epätarkka. Sen puutteet huomioon ottaen sitä on laajalti sovellettu sen yleisyyden ja sitä koskevien edistämistointien tukiessa sen leviämistä edelleen. Oleellisesti myönteisempiin päätelmiin ei oikeuta tarkastelu muistakaan sääntelykustannusten ja -taakkojen arviointimetoista.

Sääntelyn vaikutusten arvioinnin metodien varsinaisin tarkoitus

Suorastaan jokaisen vakiintuneen sääntelystä aiheutuvia kustannuksia ja muita taakkoja koskevan arviointimetodin oleellisiin puutteisiin kuuluu se, että kustannuksia ja taakkoja tarkastellaan erossa niistä hyödyistä, joita sääntelyllä on tarkoitettu saatavan aikaan ja joita sen ansiosta kenties myös syntyy. Sääntelyn hyötyjä ja kustannuksia tulisi kuitenkin tarkastella rinnastusten ja ne toisiinsa suhteuttaen (den Butter 2013; Renda ym. 2013).

Tämän esityksen alussa esitettiin ne ihanteet, joiden varaan sääntelyvaikutusten arviointimetodien muodostaminen, kehittäminen ja soveltaminen tulisi rakentaa. Odotettiin, noista ihanteista ollaan kaukana. Tämä esitys on soveliasta päättää tähdennykseen siitä, ettei ihanteiden jääminen saavuttamatta kuitenkaan tarkoita sitä, että ihanteet tulisi hylätä.

Lähteet

- Ahonen, P. 2015 Aspects of the Institutionalization of Evaluation in Finland: Basic, Agency, Process, and Change. *Evaluation* (Sage Publishers), 21, 3, 308-324.
- Ahonen, P. 2016. Rudy van Zijpin haastattelu, ACTAL, Den Haag, 12.12.2016.
- Angelini, P., Clerc, L., Cúrdia, V., Gambacorta, L., Gerali, A., Locarno, A., Motto, R., Roeger, W., Van den Heuvel, S. & Vičák, J. 2014. Basel III: Long-term Impact on Economic Performance and Fluctuations. *The Manchester School*, 83, 2, electronic preprint, DOI: 10.1111/manc.12056.
- Australian Government. 2016. Regulatory Burden Measure. <http://rbm.opbr.gov.au>.
- Ballarini, I., Corgnati, S.P., Corrado, V. 2014. Use of Reference Buildings to Assess the Energy Saving Potentials of the Residential Building Stock: The Experience of TABULA Project. *Energy Policy*, 68, May, 273-284.
- Boland, A., Cherry, M-G. & Dickson, R. 2014. *Doing a Systematic Review*. Los Angeles, CA: Sage.
- Bozeman Barry. 2000. *Bureaucracy and Red Tape*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Cato Institute. 2016. Freedom in the 50 States. <https://www.freedominthe50states.org>
- Chittenden, F. & Ambler, T. 2015. A Question of Perspective: Impact Assessment and the Perceived Costs and Benefits of New Regulations for SMEs. *Environment and Planning C: Government and Policy* 33, 1, 9-24.
- Chittenden, F., Foster, H. & Sloan, B. 2010. Taxation and Red Tape: The Cost to British Business of Complying with the UK Tax System. *Institute of Economic Affairs Monograph* No 64. London: Institute of Economic Affairs.
- Coates, J.C., IV. 2014-2015. Cost-Benefit Analysis of Financial Regulation: Case Studies and Implications. *Yale Law Journal*, 124, 4,
- Coletti, P. 2016 Standard Cost Model. Teoksessa Dunlop, C.A. & Radaelli, C.M, toim. *Handbook of Regulatory Impact Analysis*, 93-107. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cornell University Library, ei päiväystä. *Guide to Conducting Systematic Reviews: Steps in a Systematic Review*, Cornell University Library. <http://guides.library.cornell.edu/c.php?g=459012&p=3142201>
- Crew, M.A. & Kleindorfer, P.R. 2002. Regulatory Economics: Twenty Years of Progress? *Journal of Regulatory Economics*, 21, 1, 5-22.
- Cugnesan, S., Guthrie, J. & Vranic, V. 2014. The Riskiness of Public Sector Performance Measurement: A Review and Research Agenda. *Financial Accountability & Management*, 30, 3, 279-302.

- De Francesco, Fabrizio. 2013. *Transnational Policy Innovation: The OECD and the Diffusion of Regulatory Impact Analysis*. Colchester: ECPR Press.
- Deloitte. 2012. *Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä*. Helsinki: TEM.
- den Butter, F. 2013. The Perspective of Public Sector Economics on Regulation: Transaction Costs and the Agency Model. Teoksessa Alemanno, A., den Butter, F., Nijssen, A. & Torriti, J., toim. *Better Business Regulation in a Risk Society*, 119-134. New York: Springer.
- Dunlop, C.A. & Radaelli, C.M, toim. 2016. *Handbook of Regulatory Impact Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.
- El Baz, J., Laguir, I., Marais, M. & Staglianò, R. 2016. Influence of National Institutions on the Corporate Social Responsibility Practices of Small- and Medium-sized Enterprises in the Food-processing Industry: Differences Between France and Morocco. *Journal of Business Ethics*, 134, 1, 117-133.
- Epstein, M.J. & Buhovac, A.R. 2014. *Making Sustainability Work: Best Practices in Managing and Measuring Social and Environmental Impacts*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Federal Statistical Office. 2011. *Guidelines on the Identification and Presentation of Compliance Costs in Legislative Proposals by the Federal Government*. Wiesbaden: FSO.
- Gibbons, M. & Parker, E. 2013. Recent Changes to the UK Regulatory Process. *Public Money & Management*, electronic preprint. <http://dx.doi.org/10.1080/09540962.2013.836008>
- Hafner-Burton, E. & Kiyoteru, T. 2005. Human Rights in a Globalizing World: The Paradox of Empty Promises." *American Journal of Sociology*, 110, 5, 1373-1411.
- Khan, K.S., Kunz, R., Kleijnen, J. & Antes, G. 2003. Five Steps to Conducting a Systematic Review. *Journal of the Royal Society of Medicine*, 96, 3, 118-121.
- Kitching J Hart M Wilson N 2013 Burden or Benefit? Regulation as a Dynamic Influence on Small Business Performance. *International Small Business Journal* 33 (2) 130-147.
- Kitching, J., Kašperová, E. & Collis, J. 2015. The Contradictory Consequences of Regulation: The Influence of Filing Abbreviated Accounts on UK Small Company Performance. *International Small Business Journal*, 33, 7, 671-788,
- Kitching, J., Kašperová, E., Collis, J. & Welter, F. 2013. The Bearable Lightness of the Administrative Burden: UK Financial Reporting Regulation and Small Company Performance. Teoksessa Welter, F., Blackburn, R., Ljunggren, E. & Willy Åmo, B., toim. *Entrepreneurial Business and Society: Frontiers in European Entrepreneurship Research*, 58-78. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kotiranta, S. & Ahonen, P. 2017. Ylimpien virkamiesten kompetenssi ja johtajuus suhteessa toimintaympäristön asettamiin vaatimuksiin ja tarjoihin mahdollisuuksiin: Systemaattinen katsausanalyysi. SITRA:lle laadittu selvitys. Helsinki: Sitra. https://media.sitra.fi/2017/10/05133300/JSJ_Kirjallisuus-katsaus_FINAL_KotirantaAhonenSitra_31-08-2017-pdf.pdf
- KPMG ym. 2018. *Yksi yhdestä -malli osana sääntelyn kehittämistä ja arviointia*. Ilmestyy helmikuussa 2018. Valtioneuvoston TEAS-hankkeen loppuraportti. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Leuz, C. & Wysocki, P.D. 2016. The Economics of Disclosure and Financial Reporting Regulation: Evidence and Suggestions for Future Research. *Journal of Accounting Research*, 54, 2, 525-622.
- Livermore, R.L. & Revesz, M.A. 2013 *The Globalization of Cost-Benefit Analysis in Environmental Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Lodge, M. & Wegrich, K. 2012. *Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Lodge, M. & Wegrich, K. 2014. Crowdsourcing and Regulatory Reviews: A New Way of Challenging Red tape in British Government? *Regulation & Governance*, 9, 1, 30-46.
- Lozano, J., Albareda, L., Ysa, T., Roscher, H. & Marcuccio, M. 2008. *Governments and Corporate Social Responsibility: Public Policies Beyond Regulation and Voluntary Compliance*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Meuwese, A.C.M. 2008. *Impact Assessment in EU Lawmaking*. Alphen a.d.R.: Wolters Kluwer.

- Moynihan, D., Herd, P. & Harvey, H. 2014. Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, electronic preprint. DOI: 10.1093/jopart/muu009.
- Mumford, V., Greenfield, D., Hinchcliff, R., Moldovan, M., Forde, K., Westbrook, J.I. & Braithwaite, J. 2013. Economic Evaluation of Australian Acute Care Accreditation (ACCREDIT-CBA (Acute)): Study Protocol for a Mixed-method Research Project. *BMJ Open*, open access publication. DOI: 10.1136/bmjopen-2012-002381.
- NL MEA. 2006. Netherlands. Ministry of Economic Affairs. *Guidelines for Regulatory Costs of Business in Planned Regulation*. Den Haag: Ministry of Economic Affairs.
- NL MEA. 2006. Netherlands. Ministry of Economic Affairs. *CAR Methodology Manual: A Method for Identifying Regulatory Burden within a Sector*. Den Haag: Ministry of Economic Affairs.
- Ntaliani, M. & Costopoulou, C. 2014. Reduction of Administrative Burdens for SMEs. *Administration & Society*, 2014 Published online before print December 2, 2014, doi: 10.1177/0095399714558715.
- OECD. 2009. *Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence*. Paris:OECD.
- OECD SCM Network (julkaisuvuotta ei ilmoitettu). *International Standard Cost Manual*. Paris: OECD. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>
- OM (Oikeusministeriö). 2006. Säädoskehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet. *OM:n julkaisuja* 2007:06. Helsinki: OM.
- Pawson, R. 2013. *The Science of Evaluation: A Realist Manifesto*. London: Sage.
- Pollitt, C. & Dan, S. 2014. Searching for Impacts in Performance-Oriented Management Reform: A Review of the European Literature. *Public Performance & Management Review* 37, 1, 7-32.
- Radaelli, C.M. 2005. Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment. *Journal of European Public Policy*, 12, 5, 924-943.
- Renda A., Schrefler, L., Luchetta, G. & Zavatta R. 2013. *Assessing the Costs and Benefits of Regulation: Study for the European Commission, Secretariat General*. Brussels: CEPS.
- Ringquist, E.J. 2013. *Meta-Analysis for Public Management and Policy*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Ristimäki, M., Säynäjoki, A., Heinonen, J. & Junnila, S. 2013. Combining Life Cycle costing and Life Cycle Assessment for an Analysis of a New Residential District Energy System Design. *Energy*, 63, 15 December, 168-179.
- Schout, A., Jordan, A. & Twena, M. 2010. From 'Old' to 'New' Governance in the EU: Explaining a Diagnostic Deficit. *West European Politics*, 33, 1, 154-170.
- Simon, H.A. 1946. The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 6, 1, 53-67.
- Stoker, G. & Evans, M., toim. 2016 *Evidence-Based Policy-Making in the Social Science: Methods That Matter*. Bristol: Policy Press.
- Sunstein, C. R. 2014. The Real World of Cost-Benefit Analysis: Thirty-Six Questions (and Almost as Many Answers). *Columbia Law Review*, 114, 1. 167-211.
- Tala, J. 2016. One in, one out -mekanismi: Uusi keino hillitä sääntelykustannusten kasvua. Käsikirjoitus. Hanke Eeroon turhasta sääntelystä: Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Torriti, J. & Ikpe, E. 2015. Administrative Costs of Regulation and Foreign Direct Investment: The Standard Cost Model in non-OECD Countries. *Review of World Economics*, 151, 1, 127-144
- UK DBIS. 2014 (alkuperäinen julkaisuvuosi; päivitetty). United Kingdom. Department of Business, Innovation and Skills. Collection (of documents). I Regulatory Impact Assessments: Guidance for Government Departments. II. Regulatory Impact Assessment Template for Government Policies. III. Impact Assessment Calculator. London: DBIS.

- US EPA. 2010. United States Environmental Protection Agency. Guidelines for Preparing Economic Analyses. Washington, D.C.: EPA.
- Uusikylä, P. & Ahonen, P. 2015. EU-aloitteiden vaikutusten arvioinnin tehostaminen. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja* 3/2015. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VATT. 2012. *Yritysten hallinnollisen taakan vähentämisen kokonaistaloudelliset vaikutukset*. Helsinki: VATT.
- Weyland, K. 2009. *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Winegarden, W. 2015. *The 50-State Small Business Regulation Index*. San Francisco, CA: Pacific Research Institute.
- VTV. 2014. Toimintaohjelma yritysten hallinnollisen taakan vähentämiseksi. *Valtiontalouden tarkastusviraston selvitykset* 2/2014. Helsinki: VTV.
- Zeitz, D. 2016. Better Regulation in Germany as Quality Assurance System: Recent Development and Current Challenges. *NALL* (Netherlands Administrative Law Library), June 2016. DOI: 10.5553/NALL.000025

LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Aaltonen, M, Heino, P & Villa S (2013). ”Riiteleminen on pienelle ihmiselle raskasta”. Selvitys syrjinnän uhrien oikeusturvakeinojen saavutettavuudesta ja vaikuttavuudesta. Sisäasiainministeriön julkaisu 13/2013. Helsinki: Sisäasiainministeriö. Saatavissa osoitteessa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79035/Riiteleminen%20on%20pienelle%20ihmiselle%20raskasta.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Ackerman, F & Heinzerling, L (2004) Priceless. On Knowing the Price for Everything and the Value of Nothing. The New Press.

Actal (2014). Less regulatory burden, more individual initiative. Annual Report 2014.

Aktivismeja. Saatavissa osoitteessa: <https://kaupunkiaktivismi.wordpress.com/aktivismeja/>

Alkin, M.A, toim. (2013). Evaluation Roots: A Wider Perspective of Theorists' Views and Influences. 2.p. London: Sage.

Allio, L (2015). Ex post evaluation of regulation: An Overview of the notion and of international practice. Teoksessa Regulatory Policy in Perspective. A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD, 192-245.

Ambec, S, Cohen, M. A, Elgie, S & Lanoie, P (2013). The Porter Hypothesis at 20: Can Environmental Regulation Enhance Innovation and Competitiveness? Review of Environmental Economics and Policy, 7(1), 2–22.

Anagnostou, D & Mungiu-Pippidi, A (2014). Domestic implementation of human rights judgments in Europe: Legal infrastructure and government effectiveness matter. European Journal of International Law, 25 (1), 205–227.

Anker, H. T, de Graaf, K, Purdy, R & Squintini, L (2015). Coping with EU Environmental Legislation - Transposition Principles and Practices. Journal of Environmental Law 27/2015, 17–44.

Arajärvi, P (2010) Avuton julkisen ja yksityisen muutoksessa. Teoksessa Pajukoski, M. (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Arrow, K, Cropper, M, Gollier, C, Groom, B, Heal, G, Newell, R, Nordhaus, W, Pindyck, R, Pizer, W, Portney, P, Sterner, T, Tol, R.S.J, Weitzman, M (2014). Determining benefits and costs for future generations. Science 341, (6144), 349–350.

Attila, M, Grönroos, J, Jantunen, J, Jouttijärvi, T, Karvosenoja, N, Kautto, P, Pelkonen, R, Petäjä, J, Savolahti, M & Silvo, K (2012). Teollisuuspäästädirektiivin toimeenpanon vaikutukset Suomessa. Helsinki: Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2012.

Australian Government (2006). Rethinking Regulation. Report of the Taskforce on Reducing Regulatory Burdens on Business. Common Wealth of Australia.

Australian Government (2014). Appendix C: Regulatory Burden. Measurement Framework Cost Categories. Environmental Portfolio. Deregulation Report 2014. Department of Environment, Commonwealth of Australia.

Ayres, I & Braithwaite, J (1992). Responsive Regulation. New York: Oxford University Press.

Berglund, S, Gange, I, van Waarden, F (2006). Mass production of law. Routinization in the transportation of European directives: A sociological-institutionalist account. Journal of European Public Policy, 13 (5), 692-716.

Bertelsmann Stiftung (2009a). Regulatory Cost Measurement for Business, the Public Sector and Citizens. Summary. Gutersloh.

Bertelsmann Stiftung (2009b). Handbook for Measuring Regulatory Costs. Version 1.0. Effective April 2009.

BizSmart (2015). Red tape costs SMEs and micro firms £41 bn. Saatavissa osoitteessa: <http://www.biz-smart.co.uk/red-tape-costs-smes-and-micro-firms-41bn/>

Besley, T (2015). Law, Regulation and the Business Climate: The Nature and Influence of the World Bank Doing Business Project. Journal of Economic Perspectives. Vol. 29. Nr 3, Summer 2015, 99–120.

Bumiller, K (1988). The Civil Rights Society: The Social Construction of Victims. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Buomberger, P & Schlegel, T (2016). Auswege aus den Regulierungsdicht II. Lernen von ausländischen Erfahrungen. avenir debate.

Canada (2012a). Controlling Administrative Burden That Regulations Impose on Business: Guide for the 'One-for-One' Rule. Ottawa: Treasury Board. Saatavissa osoitteessa: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/controlling-administrative-burden-guide-one-for-one-rule.html>

Canada (2012b). Hardwiring Sensitivity to Small Business Impacts of Regulation: Guide for the Small Business Lens. Saatavissa osoitteessa: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/guidelines-tools/guide-small-business-lens.html>

Canada (2015a). Red tape reduction regulations. SOR 2015–202. Saatavissa osoitteessa: <http://laws.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2015-202/page-1.html>

Canada (2015b). Annual Report on the Application of the One-for-One Rule: 2014-15. Ottawa: Treasury Board. Saatavissa osoitteessa: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/federal-regulatory-management/annual-report-application-one-for-one-rule-2014-2015.html>

Carey, M.P (2016). Methods of Estimating the Total Cost of Federal Regulations. Congressional Research Service. January 21, 2016.

Chittenden, F & Ambler, T (2015). A Question of Perspective: Impact Assessment and the Perceived Costs and Benefits of New Regulations for SMEs. Environment and Planning C: Government and Policy, 33 (1) 9–24.

Cnossen, S (1994). Administrative and compliance costs of the VAT. A Review of the Evidence. (June 1994) 8 Tax Notes International 1649–1666.

Coase, R. H (1960). The problem of social cost. The Journal of Law and Economics, 1960, Vol. 3, October 1–44.

Coen, D & Grant, W (2006). Managing Business and Government Relations. Teoksessa Coen, D & Grant, W toim. Business and Government: Methods and Practice, 13–31. Opladen: Barbara Budrich Publishers.

Coletti, P & Radaelli, C (2013). Economic rationales, learning and regulatory policy instruments. Public Administration. Volume 91, No 4, 2013, 1056–1070.

Coletti, P (2016). Standard Cost Model. Teoksessa Dunlop, C.A. & Radaelli, C.M, toim. Handbook of Regulatory Impact Analysis, 93–107. Cheltenham: Edward Elgar.

Conseil d'Etat (2016). Étude annuelle 2016. Simplification et qualité du droit. Saatavissa osoitteessa: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000610.pdf>

Crain, M.W & Crain, N.C (2014). The Cost of Federal Regulation to the U.S. Economy, Manufacturing and Small Business. A Report for the National Association of Manufacturers.

Cruz, M, Gormanns, N, & Wong, Q (2014). Impact of Regulation on Canadian Individuals. Canadian Federation of Independent Business. Saatavissa osoitteessa: <http://www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/rr3317.pdf>

Dalhammar, C (2007). An emerging product approach in environmental law. Incorporating the life cycle perspective. Lund: Lund University.

David, P (1985). Clio and economics Clio and the Economics of QWERTY. The American Economic Review, 75 (2), 332–337.

De Francesco, F (2013). Transnational Policy Innovation: The OECD and the Diffusion of Regulatory Impact Analysis. Colchester: ECPR Press.

De Jong, G & Van Witteloostuijn, A (2014). Regulatory Red Tape and Private Firm Performance. Public Administration Volume 93, (1), 34–51.

De Sadeleer, N (2002). Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules. Oxford: Oxford University Press.

Department for Business Innovation & Skills (2014). The Ninth Statement of New Regulation. Better Regulation Executive. Saatavissa osoitteessa: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/397237/bis-14-p96b-ninth-statement-of-new-regulations-better-regulation-executive.pdf

Deutschland (2012). Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Die Bundesregierung. Nationaler Normenkontrollrat. Oktober 2012.

Deutschland (2015). Bürokratiebremse: Konzeption einer One in, one out -Regel. Saatavissa osoitteessa: https://m.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/Buerokratieabbau/Anlagen/15-03-25-one-in-one-out.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Deutschland (2016). 10 Jahre NKR – gute Bilanz bei Bürokratieabbau und Folgekostenbegrenzung – alarmierender Rückstand bei E-Government. Jahresbericht 2016 des Nationalen Normenkontrollrats.

Deutschland (2017). Bürokratieabbau: Bessere Rechtsetzung, Digitalisierung. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin: Nationaler Normenkontrollrat.

Downer, J (2010). Trust and technology: the social foundations of aviation regulation. The British Journal of Sociology, 61(1), 83–106.

Dryzek, J.A (2000). Foundations and Frontiers of Deliberative Governance. Oxford: Oxford University Press.

Dryzek, J.A (2010). Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations. Oxford: Oxford University Press.

Dryzek, J.A (2013). The Politics of the Earth: Environmental Discourses. Oxford: Oxford University Press.

Dunlop, C & Radaelli, C (2015). Impact Assessment in the European Union; Lessons from a Research Project. (2015). 6 Eur.J.Risk.Reg 27, 27–34.

Dunlop, C.A & Radaelli, C.M (2016). The politics and economics of regulatory impact assessment. Teoksessa Dunlop & Radaelli (eds.) Handbook of regulatory impact assessment (3–20). Cheltenham: Edward Elgar.

Eduskunnan oikeusasiamies (2016). Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2016. Saatavissa osoitteessa: <https://www.oikeusasiamies.fi/documents/20184/42383/2016-fi>

Eduskunta (2017). Työaikalainsäädännön kokonaisuudistus. Saatavissa osoitteessa: https://www.eduskunta.fi/FI/tietoaeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/tyoaikalaki.aspx

Elinkeinoelämän keskusliitto (2007). Tehokas hallinto ja yritysten oikeussuoja. Helsinki: Elinkeinoelämän keskusliitto.

Euroopan komissio (2004). European tax survey. SEC (2004)1128/2. Commission staff working paper.

Euroopan komissio (2016). Parempi sääntely: paremmilla tuloksilla saadaan aikaan vahvempi unioni. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle. Bryssel 14.9.2016. Saatavissa osoitteessa: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0615&from=EN>

Euroopan komissio (2018). REFIT-foorumi. Refit-foorumi kokoaa yhteen komission, EU-maiden ja sidosryhmien edustajia, jotka kokoontuvat pohtimaan EU-lainsäädännön parantamista. Saatavissa osoitteessa: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_fi

Euroopan unionin perusoikeusvirasto (2009). EU-MIDIS-katsaus: Johdatus Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) EU:n laajuiseen syrjintää koskevaan tutkimukseen. Saatavissa osoitteessa: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/414-EU-MIDIS_GLANCE_FI.pdf

European Commission (2015). Smart Regulation. Saatavissa osoitteessa: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

European Commission (2016). Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) and the 10 Priorities of the Commission. Saatavissa osoitteessa: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_refit_scoreboard_summary_en.pdf

European Commission (2017). Overview of the Union's Efforts to Simplify and to Reduce Regulatory Burdens. Commission staff working document. Strasbourg 24.10.2017. Saatavissa osoitteessa: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/overview-union-efforts-to-simplify-and-to-reduce-regulatory-burdens_en.pdf

European Commission (2018). Better regulation: guidelines and toolbox. Saatavissa osoitteessa: https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

European Environment Agency (2013). Late lessons from early warnings: science, precaution, innovation. EEA Report No 1/2013. Copenhagen: European Environment Agency.

European Union Agency for Fundamental Rights (2017). Second European Union Minorities and Discrimination Survey: Main results. EU-MIDIS II. Saatavissa osoitteessa: http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2017-eu-midis-ii-main-results_en.pdf

EYV 2011 Alliance (2011). Policy Agenda for Volunteering in Europe. Saatavissa osoitteessa: http://www.vlaanderenrijwilligt.be/wp-content/uploads/2015/11/EYV2011Alliance_PAVE.pdf

Feeney, M (2012). Organizational Red Tape: A measurement Experiment. Journal of Public Administration Research and Theory. 22: 427–444.

Fisher, E (2006). Risk and Environmental Law: A Beginner's Guide. Teoksessa Richardson, B.J. & Wood, S: Environmental Law for Sustainability. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 97–125.

France. Ei painovuotta a. Tableur. Excel-laskentamalli. Kohteena voimassaoloajaltaan vähintään 5 vuoden säädökset ja niiden taloudelliset vaikutukset yrityksiin, kansalaisiin, kansalaisjärjestöihin, alempiin hallinnon tasoihin ja eräisiin muihin tahoihin. Julkaisussa France 2014c mainittu työväline. Julkaisupaikka ja julkaisija eivät tiedossa.

France. Ei painovuotta b. Fiche d'impact: Project de texte réglementaire. Julkaisupaikka ja julkaisija eivät tiedossa. Kysymys on lomakkeesta, jota Ranskassa käytetään lainsäädännön vaikutusten esittämiseen. Verkosta löytyy lukuisia sovelluksia, joissa on käytetty julkaisussa esitettyä asetelmaa.

France (2014a). Rapport d'information fait en application de l'article 145 du Règlement au nom de la mission d'information sur la simplification législative. Paris: Assemblée nationale. Ranskan kansalliskouksen päätösdokumentti lainsäädäntötoiminnan yksinkertaistamisesta ml. sen vaikutusten ennakoarvioinnista. Saatavissa osoitteessa: [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i2268/\(index\)/rapports-information](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/14/rap-info/i2268/(index)/rapports-information)

France (2014b). Études d'impact. Legifrance: Le service public de la diffusion du droit. Lainsäädännön vaikutusten ennakoarvioinnin yleiskuvaus Ranskassa.

France (2014c). Manuel d'aide au calcul de l'impact financier de la réglementation. Sääntelyn taloudellisten vaikutusten laskennan käsikirja. Février 2014. Paris: Secrétariat général du gouvernement.

France (2015). Objet: Evaluation préalable et qualité du droit. Ranskan pääministerin määräys lainsäädännön ennakoarvioinnista lainsäädännön laadun parantamiseksi. No. 5817/SG, 12.10.2015. Paris: Le Premier Ministre.

France (2017). Les études d'impact des lois. Legifrance: Le service public de la diffusion du droit. Tietokanta uusia ja muutettuja säännöksiä koskevista ennakoarvioinneista Ranskassa. Saatavissa osoitteessa: <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Evaluation-prealable-des-projets-de-normes/Etude-des-d-impact-des-lois>

Frontier Economics (2012). The impact of regulation on growth. A report prepared for the Department of Business, Innovation and Skills.

Gamper, C.D & Turcanu, C (2015). Multi-criteria analysis: a tool for going beyond monetization. Teoksessa Jordan & Turnpenny (eds.) The Tools of Policy Formulation. Elgar Online 2015, 121–141.

Gayer, T, Litan, R & Wallach, P (2017). Evaluating the Trump Administrations Regulatory Reform Program. The Brookings Institute. October 2017.

Gillroy, J.M & Wade, M toim. (1992). Public Policy Choice: Beyond the Market Paradigm. Pittsburgh, PA: Pittsburgh University Press.

Government of Canada (2015). Red Tape Reduction Act Canada. Saatavissa osoitteessa: <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/R-4.5/>

Government of the Netherlands (2015). CAR methodology manual. A method for identifying regulatory burden within a sector. Ministry of Economic Affairs and Climate. Saatavissa osoitteessa: <https://www.government.nl/documents/reports/2015/05/12/car-methodology-manual-a-method-for-identifying-regulatory-burden-within-a-sector>

Gunningham, N & Sinclair, D (2017). Smart Regulation. Teoksessa Drahos, P. (ed.) Regulatory Theory: Foundations and applications. ANU Press 2017, 138–148.

Hahn, R & Renda, A (2017). Understanding Regulatory Innovation: The Political Economy of Removing Old Regulations Before Adding New Ones. Revised: August 19.2017.

Harding, G (1968). The tragedy of the commons. Science, 162 (3859), 1243–1248.

Haverland, M, Steunenberg, B & van Waarden, F (2011). Sectors at Different Speed: Analysing Transposition Deficits in the European Union. Journal of Common Market Studies, 49 (2), 265–291.

Hwang, K (2016). Cost-benefit analysis: its usage and critiques. Journal of Public Affairs 16, (1), 75–80.
Heikkilä, I, Huomo, M, Siitonen, S, Seitsalo, P & Hyytiä, H (2008) Paras käytettävissä oleva tekniikka (BAT). Teollisuuden energiatehokkuus. Helsinki: Suomen ympäristö 51/2008.

Heikkinen, T. A (2010) Rutiiniratkaisuja ja lain tulkintaa – Oikeusturva ulosotossa. Teoksessa Pajukoski, M. (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Helsinki: Terveystietokeskus ja hyvinvoinnin laitos.

Heimer, C (1996). Explaining variation in the impact of law: organizations, institutions and professions. Studies in the Law, Politics and Society. Volume 15, 29–59.

Heino, E (2017) Peruspalvelukokemukset ja arjen kansalaisuuden rakentuminen venäläistäustaisten perheiden kertomuksissa. Sosiologia 2017:3.

Helander, V (2002). Kolmas sektori. Käsitteistä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista. Helsinki: Gaudeamus.

Helm, D (2006). Regulatory Reform, Capture, and the Regulatory Burden. Oxford Review of Economic Policy. Vol.22. No 2, 169–185.

Helsingin Sanomat (2017). ”Mikset vaan antanut lastasi johonkin pois?” – Pian nelivuotiaan Kasper-pojan äiti Jenni Arteli ihmettelee, miksei omaishoitajia oikeasti arvosteta. Saatavissa osoitteessa: <https://www.hs.fi/kaupunki/art-2000005400605.html>

Hiilamo, H (2003) Sosiaaliturvan yhteensovittamisen kannustimet. Kansantaloudellinen aikakauskirja 99 (3), 294–311.

Hildén, M, Ollikka, K & Sahivirta, E (2003). Ympäristönsuojelulain kustannukset valtionhallinnossa. Ympäristöjuridiikka, 24 (1), 48–67.

HM Government (2013). Transposition Guidance. How to implement European Directives effectively. April 2013. Saatavissa osoitteessa: <https://www.gov.uk/government/publications/implementing-eu-directives-into-uk-law>

Hollo, E (2001). Ympäristönsuojeluoikeus. Vantaa: Edita Publishing Oy.

Honkanen, P (2014) Työkyvyttömyyseläkehakemusten hylkäyspäätökset sosiaalisena ja oikeusturvaky-symyksenä. Teoksessa Kalliomaa-Puha, L, Kotkas, T & Rajavaara, M (toim.) Harkittua? Avauksia sosia-aliturvan harkintavallan tutkimukseen. Teemakirja 13. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Hirvonen, H & Jokinen, E, toim. (2015). Tehostamistalous. Defensor Legis. Jyväskylä: SoPhi. Saatavissa osoitteessa: <https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/53297/Tehostamistalous.pdf?sequence=1>

Hyvärinen, A & Kaila, H (2016). Parempi sääntely EU:ssa – jotain uutta, jotain vanhaa, jotain lainattua. Defensor Legis 2, 939–962.

Jantunen, J, Saarela, S-R, Nieminen, E, Heinonen, H, Pölönen, I, Attila, M, Kautto, P, Lakka, S, Laakso, T, Heinilä, A (2017). Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun lainsäädäntöhankkeen vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 71/2017. Saatavissa osoitteessa: http://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/71_YLP_arviointi_final.pdf/154d8435-93f1-497c-824e-af4538a6fa27?version=1.0

Kalliomaa-Puha, L (2014). Asiakas on aina oikeassa – vai onko? Teoksessa Kalliomaa-Puha, L, Kotkas, T & Rajavaara, M (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Teemakirja 13. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Kalliomaa-Puha, L, Kotkas, T & Rajavaara, M, toim. (2014a). Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkin-tavallan tutkimukseen. Teemakirja 13. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Kalliomaa-Puha, L, Kotkas, T & Rajavaara, M (2014b). Harkitusti sosiaaliturvaa: Harkintavalta tutkimus-kohteena. Teoksessa Kalliomaa-Puha, L, Kotkas, T & Rajavaara, M (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaali-turvan harkintavallan tutkimukseen. Teemakirja 13. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Karjalainen, V. (2014) Poliittisen harkinnan paradoksit. Kohderyhmänä pitkäaikaistyöttömät. Teoksessa Kalliomaa-Puha, L, Kotkas, T & Rajavaara, M (toim.) Harkittua? Avauksia sosiaaliturvan harkintavallan tutkimukseen. Teemakirja 13. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Kauppila, J (2016) Vesienhoitosuunnitelman oikeudellisin vaikuttavuuden rakentuminen. Publications of the University of Eastern Finland. Dissertations in Social Sciences and Business Studies. No 138/2016. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.

Kauppila, J, Ekholm, P, Niskanen, O, Valve, H & Iho, A (2017). Muuttuva kotieläintalous ja vesistökuor-mituksen sääntely. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X (2017), 227–273. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos.

Kautto, P, Mickwitz, P & Ollikka, K (2003). Ympäristönsuojelulaki ja yritysten investointi- ja toimintamenot. Ympäristöjuridiikka, 24 (1) 68–82.

Kautto, P (2008). Who holds the reins in Integrated Product Policy? An individual company as a target of regulation and as a policy maker. Acta Universitatis Oeconomicae Helsingiensis A-339. Helsinki: Helsinki School of Economics.

Kautto, P (2009). Nokia as an Environmental Policy Actor - Evolution of Collaborative Corporate Political Activity in a Multinational Company. Journal of Common Market Studies, 47(1), 103–125.

Kiander, J (2006). Lainsäädännön yritysvaikutukset ja niiden arviointi. Valtion taloudellinen tarkastusvi-rasto.

Kauppa- ja teollisuusministeriö (2007). Säädösvalmistelun yritysvaikutusten arviointihanke SÄVY. Ra-portti toimintakaudelta 1.12.2004 – 31.12.2007. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja.

Kautto, P & Kärnä, A (2006). Kokemuksia tuotelähtöisen ympäristöpolitiikan toteuttamisesta sähkö- ja elektroniikkateollisuudessa. Helsinki: Teknoliigateollisuus.

Kautto, P & Valve, H (2017). Cosmopolitics of a regulatory fit: The case of nanocellulose. Artikkelin arviointivaihtoehtona.

Keinänen, A & Halonen, M (2017). Mikä vaivaa vaikutusten arviointia? – Vaikutusarvioiden puutteet lainsäädännön arviointineuvoston havaitsemana ja lausuntojen huomioinen hallituksen esityksissä. Edilex 2017/4.

Kelman, S (1981). Cost-benefit analysis: An ethical critique. Regulation 5, (1), 33–41.

Kiander, J (2006). Lainsäädännön yritysvaikutukset ja niiden arviointi. Valtion taloudellinen tarkastusvirasto.

Kitching J, Hart, M & Wilson, N (2013). Burden or Benefit? Regulation as a Dynamic Influence on Small Business Performance. International Small Business Journal, 33 (2), 130–147.

Kivimaa, P (2008). The innovation effects of environmental policies. Linking policies, companies and innovations in the Nordic pulp and paper industry. Acta Universitatis Oeconomicae Helsingiensis A-329. Helsinki: Helsinki School of Economics.

KPMG (2017). Sääntelytaakan vähentäminen yksi yhteen -periaatetta soveltamalla. Tutkimus- ja kehittämissuunnitelma (TEAS-hankkeen) hankesuunnitelma valtioneuvoston kansallalle. Helsinki: KPMG.

Koivunen, A (2015). Kun hallitus purkaa normeja, se purkaa oikeasti palveluita. Long Play, Sivuaaniä. Saatavissa osoitteessa: <https://longplay.fi/sidetone/kun-hallitus-purkaa-normeja-se-purkaa-oikeasti-palveluita>

Kontula, A (2016). Luokkalaki. Miten Suomen lait ja viranomaiset syrjivät työväenluokkaa. Helsinki: Into Kustannus Oy.

Kramer, S. (2017). President Trump's Regulatory Agenda. The Regulation Review. A Publication of the Penn Program on Regulation. Sept.13, 2017.

Kumpula, A (2004). Ympäristö oikeutena. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Kunnallissalan kehittämissäätiö (2015). Kansalaiset: Säädöksiä ja määräyksiä on liikaa ja sääntely liian pikkutarkkaa. Saatavissa osoitteessa: http://www.kaks.fi/sites/default/files/Ilmapuntari_s%C3%A4%C3%A4ntely.pdf

Kuokkanen, K & Vihinen, H (2009). Participation of third sector in implementation of Regional Structural Fund programmes in Finland. Maaseudun uusi aika, 2, 60–70.

Kuusiniemi, K (2013). Ympäristöllinen päätöksenteko- ja ohjausjärjestelmä. Teoksessa Kari K., Ekroos, A, Kumpula, A & Vihervuori, P. Ympäristöoikeus, 97-183. Juva: Sanoma Pro Oy.

Kuusiniemi, K, Leinonen, J, Marttinen, K, Salila, J, Seppälä, M & Siitari, E (2015). Ympäristönsuojelulainsäädäntö. Porvoo: Edita Publishing Oy.

Kössi, S (2011). Teollisuuden päästödirektiivi erityisesti BAT-päätelmien sitovuuden näkökulmasta. Pro gradu - tutkielma. Toukokuu 2011. Turun yliopisto. Saatavissa osoitteessa: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/8308>

Lee, M (2005). EU Environmental Law. Challenges, Change, and Decision-Making. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing.

Lahti, V-M & Selosmaa, J (2013). Kaikki jakoon! Kohti uutta yhteisöllistä taloutta. Jyväskylä: Atena Kustannus Oy.

Liikenne- ja viestintäministeriö (2015). Kansalaiset toivovat muutoksia ajokortin hankintaan ja nopeusrajoituksiin. Saatavissa osoitteessa: <https://www.lvm.fi/-/kansalaiset-toivovat-muutoksia-ajokortin-hankintaan-ja-nopeusrajoituksiin-857557>

Liikenne- ja viestintäministeriö (2018). Ministeriöiden norminpurkuhankkeet – tilanne joulukuussa 2017. Saatavissa osoitteessa: <http://www.norminpurku.fi/ministerioiden-norminpurkuhankkeet-tilanne-joulukuussa-2017/>

Liimatainen, A & Rantala, K (2016). Vankeuslakiuudistuksen arviointitutkimuksen yhteenveto. Helsingin yliopisto: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin katsauksia 17/2016.

Liimatainen A, Rantala K, Mäkipää L & Tyni S (2017). Porkkanaa ja keppiä - Rangaistusajan suunnitelmat osana vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa. Helsingin yliopisto: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimuksia 1/2017.

Lind, E. Alland & Arndt, Christiane (2016). Perceived Fairness and Regulatory Policy. A Behavioural Science Perspective on Government-Citizen Interactions. OECD Regulatory Policy Working Papers No 6. Paris: OECD Publishing. Saatavissa osoitteessa: <http://dx.doi.org/10.1787/1629d397-en>

Lodge, M. (2015). Trends and Challenges in regulation and regulatory policy. Teoksessa Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015. OECD, 12–26.

Lodge, M. & Wegrich, K. (2012). Managing Regulation. Regulatory Analysis, Politics and Policy. Palgrave Macmillan.

Lohmann, B. (2016). One in, one out-Regel: Entlastung der Wirtschaft durch Begrenzung des gesetzlichen Erfüllungsaufwands. Zeitschrift für Gesetzgebung 2/2016, 179–189.

Lovio, R, Mickwitz, P & Heiskanen, E (2011). Path dependence, path creation and creative destruction in the evolution of energy systems. Teoksessa Wüstenhagen, R & Wuebker, R. Handbook of research on energy entrepreneurship, 274301. Cheltenham: Edward Elgar.

Macrory, R (toim.) (2004). Principles of European Environmental Law. Groningen: Europa Law Publishing.

Majamaa K, Rantala K & Sarasoja L (2016). Velkaongelmien luonne ja pikavippiuudistuksen vaikutukset velkomustuomioiden valossa. Katsauksia 9/2016. Helsingin yliopisto: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.

Martin, C. J (2000). Stuck in neutral: Business and politics of human capital investment policy. Princeton: Princeton University Press.

Mickwitz, P (2003). A Framework for Evaluating Environmental Policy Instruments: Context and Key Concepts. Evaluation, 9(4), 415–436.

Mäenpää, O (2014). Oikeudellinen selvitys kuulemisesta ja osallistumisoikeuden varaamisesta ympäristölupamenettelyssä. 11.9.2014. Saatavissa osoitteessa: <http://www.ym.fi/download/nome/%7BB1DE41ED-9846-4E0A-9CD4-593BB75C1115%7D/103244>

Mäkipää L (2010). Valvotun koevapauden toimeenpano ja sovellettavuus. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 249.

Määttä, K (2010). Sääntelytarkkuus. Oikeustaloustieteellinen doktriini ja sen kritiikki. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 107, 43–48.

Määttä, T (2010). Näkökulmia sääntelytarkkuuteen: Lainsäädäntölähtöisestä analyysistä elävään oikeuteen. Teoksessa Tala, J toim. Sääntelytarkkuuden ongelmia, 51–76. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251.

Määttä, K & Tala, J (2015). Mitä sääntely maksaa – sääntelytaakan ja lainsäädännön kustannusten tarkastelua. Helsinki: Edilex.

Nationaler Normenkontrollrat (2015). Chancen für Kostenbegrenzung verbessert. Digitale Chancen tatsächlich nutzen! Jahresbericht 2015. Berlin: Nationaler Normenkontrollrat. Saatavissa osoitteessa: http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/Jahresberichte/2015-10-012_nkr_jahresbericht_2015.pdf?__blob=publicationFile&v=6

Netherlands (2006a). Netherlands. Ministry of Economic Affairs. Guidelines for Regulatory Costs of Business in Planned Regulation. Den Haag: Ministry of Economic Affairs.

Netherlands (2006b). Netherlands. Ministry of Economic Affairs. CAR Methodology Manual: A Method for Identifying Regulatory Burden within a Sector. Den Haag: Ministry of Economic Affairs.

Niinikoski, M-L, von Hertzen, N & Kauppinen, I (2007). Pilottiselvitys arvonlisäverolainsäädännön yrityksille aiheuttamista hallinnollisista kustannuksista. Mittaamismenetelmät ja hallinnollisia kustannuksia koskevat arviot. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 14.

Nousiainen, M (2011). Hallinta, osallistuminen ja toimijuus: tulkintoja suomalaisen LEADER-toiminnan poliittisuuksista. Seinäjoki: Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.

Obama, B (2011). Toward a 21st-Century Regulatory Reform. The Wall Street Journal 18.01.2011.

Office of the Parliamentary Counsel (2013). When Laws become too complex. A review into the causes of complex legislation. Saatavissa osoitteessa: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/187015/GoodLaw_report_8April_AP.pdf

OECD (1995). Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation. Paris: OECD.

OECD (2007). Administrative Simplification in the Netherlands. Cutting Red Tape. Saatavissa osoitteessa: <http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/4207161e.pdf?expires=1513846396&id=id&accname=ocid194948&checksum=8A71FA919691E8D11DE81D5DC1DF1990>

OECD (2009). International Standard Cost Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses. SCM Network. Saatavissa osoitteessa: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>

OECD (2010). Why Is Administrative Simplification So Complicated? Looking beyond 2010. OECD Publishing. Paris.

OECD (2012a). Cutting administrative burdens on citizens: implementation challenges and opportunities. Budapest. Saatavissa osoitteessa: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50444905.pdf>

OECD (2012b). Measuring Regulatory Performance: A PRACTITIONER'S GUIDE TO PERCEPTION SURVEYS. Saatavissa osoitteessa: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4211251e.pdf?expires=1510574503&id=id&accname=ocid194948&checksum=A42F471A574C4FCA6EC8D7DFAD92DF13>

OECD (2012c). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Saatavissa osoitteessa: <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

OECD (2014). OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance. OECD Publishing. Saatavissa osoitteessa: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/oecd-regulatory-compliance-cost-assessment-guidance_9789264209657-en#page1

OECD (2015a). OECD Regulatory Policy Outlook 2015. Paris: OECD.

OECD (2015b). International Standard Cost Model Manual: Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses. Saatavissa osoitteessa: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>

OECD (2017). Administrative simplification and reduction of burdens. Saatavissa osoitteessa: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/administrative-simplification.html>

Oikeusministeriö (2004). Hallituksen esitysten laadintaohjeet. Oikeusministeriön julkaisuja 6/2007. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2007). Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet. Helsinki: oikeusministeriö.

Oikeusministeriö (2013). Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Selvityksiä ja ohjeita -sarjan opas 37/2013. Saatavissa osoitteessa: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>

Oikeusministeriö (2017). Kansalaisyhteiskuntaa ja vapaaehtoistoimintaa koskevien säädösten sujuvoittaminen. Säädösten sujuvoittamisen toimeenpanoryhmän alatyöryhmän väliraportti. 20.6.2017.

OKM:n norminpurkutalkoot tapahtuma-aktivismiin helpottamiseksi. Saatavissa osoitteessa: <https://kau-punktiaktivismi.wordpress.com/tag/normit/>

Opetus ja kulttuuriministeriö (2015) Työryhmä: Kulttuuritapahtumien sääntelyä kevennettävä. Tiedote 10.12.2015. Saatavissa osoitteessa:
http://www.minedu.fi/OPM/Tiedotteet/2015/12/norminpurku_kulttuuritapahtumat.html?lang=fi&extra_locale=f

Pajukoski, M (2010a). Mitä oikeusturva on? Teoksessa Pajukoski, M. (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Pajukoski, M, toim. (2010b). Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Pakarinen A (2011). Lakien vaikutusten arviointi diskurssina – analyysi ministeriöiden säädöspoliittisista asiakirjoista. Oikeus 40, (1), 45–65.

Palmer, J. R (2016). Interpretive analysis and regulatory impact assessment. Teoksessa Dunlop, C.A. & Radaelli, C.M, toim. Handbook of Regulatory Impact Analysis, 52–65. Cheltenham: Edward Elgar.

Paloniitty, T (2017). The (In) Compatibility Between Adaptive Management and Law. Regulating Agricultural Runoff in the EU. Helsinki: University of Helsinki, Faculty of Law.

Parker, D & Kirkpatrick C (2012). Measuring Regulatory Performance. Expert Paper No 3. August 2012. OECD.

Peacock, M (2016). Implementing a Two-for-One Regulatory Requirement in the U.S. Working Paper. Washington, D.C.: George Washington University Regulatory Studies Center.

Peck, F., Mulvey, G., Jackson, K. & Jackson, J. (2012). Business perceptions of regulatory burden. University of Cumbria. May 2012.

Pelkonen, R & Kautto, P (2012). Ympäristövalvonnan maksullisuuden vaikuttavuusarviointi. Ympäristöministeriön raportteja 20/2012. Helsinki: Ympäristöministeriö.

Pimm, S.L. ym. (2014). The biodiversity of species and their rates of extinction, distribution, and protection. Science 3044, (6187).

Posner, E.A & Sunstein, C.R (2017). Moral commitments in cost-benefit analysis. Chicago: University of Chicago.

Päästötietotyöryhmä (2012). Päästötietotyöryhmän loppuraportti. Helsinki: Ympäristöministeriön raportteja 9/2012.

Radaelli, C.A (2005). Diffusion without convergence: How political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. Journal of European Public Policy 12, (5), 924–943.

Ranta, Jouni (2001). Varautumisperiaate ympäristöoikeudessa. Helsinki: Helsingin yliopisto, Yksityisoikeuden laitos, Oikeustieteellinen tiedekunta.

Rantala K, Smolej M, Leppälä, J & Jokinen, A (2008). Kaltevalla pinnalla – perheen sisäisen lähestymiskiellon arviointitutkimus. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 239.

Rantala K (2011). Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255.

Rantala K, Liimatainen A, Rytioja, A & Keränen, M (2015). Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2013 hallituksen esityksissä. Katsauksia 8/2015. Helsingin yliopisto: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.

Rantala K (2016). Argumentointi hallituksen esityksissä: keskeiset ehdotukset ja vaikutusten arviointi. Oikeus 45, (2), 159–183.

Rantala K, Tyni S, Koskeniemi L, Liimatainen A & Kääriäinen H (2017). Tutkintavankien olot ja oikeuksien toteutuminen. Helsingin yliopisto: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimuksia 4/2017.

Regelrådet (2012). Årsrapport 2012.

Renda, A (2017). Introducing EU Reduction Targets on Regulatory Costs: A Feasibility Study. CEPS Research Report. Brussels: CEPS.

Renda, A, Schrefler, L, Luchetta, G & Zavatta, R (2013). Assessing the Costs and Benefits of Regulation: Study for the European Commission, Secretariat General. Brussels: CEPS.

Rhode, D.L (2013-2014). Access to justice: A roadmap for reform. Fordham Urban Law Journal 41, 1227–1258.

Rissanen, A & Rantala, K (2014). Oikeusapujärjestelmä ja oikeudensaantimahdollisuudet. Oikeus 43, (4), 397–413.

Rose, R & Karran, T (1987). Taxation by political inertia. London: Allen & Unwin.

Sandel, M (2012). What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets. New York: Farrar, Straus and Giroux.

Sarasoja, L (2017). Menettelyn roolipelit – Tutkimus vastaaja-velallisen oikeuksiin pääsystä summaarisissa velkomusasioissa. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto.

Saari, J (2015). Huono-osaiset. Elämän edellytykset yhteiskunnan pohjalla. Helsinki: Gaudeamus.

Sario, T (2010). Kuluttajan oikeudet muuttuvat. Teoksessa Pajukoski, M. (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Shaffer, G. C (2010). Law and business. Teoksessa Coen, D, Grant, W & Wilson, G. toim. The Oxford Handbook of Business and Government, 63-88. Oxford: Oxford University Press.

Schwartz, J. (2016). Approaches to cost-benefit analysis. Teoksessa Dunlop, C.A. & Radaelli, C.M, toim. Handbook of Regulatory Impact Analysis, 33–51. Cheltenham: Edward Elgar.

Schweizerische Eidgenossenschaft (2013). Bericht über Regulierungskosten. Bern. Saatavissa osoitteessa: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/35608.pdf>

SCM Network. Ei painovuotta. International Standard Cost Model Manual - Measuring and Reducing Administrative Burdens for Businesses. Saatavissa osoitteessa: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>

SCM Network (2004). The Standard Cost Model – a Framework for Defining and Quantifying Administrative Burdens for Businesses. Saatavissa osoitteessa: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/64157/4374310/11-STANDARD-COST-MODEL-DK-SE-NO-BE-UK-NL-2004-EN-1.pdf/e703a6d8-42b8-48c8-bdd9-572ab4484dd3>

Scott, C (2010). Standard Setting in Regulatory Regimes. Teoksessa Baldwin, R, Cave, M & M. Lodge toim. The Oxford Handbook of Regulation, 104-119. Oxford: Oxford University Press.

Scott, R. W. (2013) Institutions and Organizations. Ideas, Interests, and Identities. Los Angeles: Sage Publications.

Shapiro S. & Morrall III, J.P. (2012). The Triumph of Regulatory Politics: Benefit-Cost Analysis and political salience. Regulation & Governance. Volume 6, Issue 2, 189-206.

Shapiro, S. (2016). Analysis and Public Policy. Edward Elgar Publishing.

Shapiro, S., Borie-Holz, D. & Markey, (2016). Retrospective Review in Four States. Regulation/Spring 2016, 32-35.

Similä, J, Inkinen, A, Pennanen, J, Lönngren, Hanna & Tritter, J (2006). Muutoksenhaku ympäristölupa-asioissa. Helsinki: Suomen ympäristökeskuksen raportteja 4/2006.

Simon, & Schuster, (2013), s. 7 ja 177

Simplification: L'administration se simplifie pour vous: Particuliers. Viitattu 30.5.2017 <http://simplification.modernisation.gouv.fr/mesures/particuliers/>

Sinden, A. (2016). Cost-Benefit Analysis. Teoksessa Glicksman, R.L. et al. eds. Encyclopedia of Environmental Law: Environmental Decision Making).

Slant, O & Rantala, K (2013). Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122.

Slant O, Rantala K & Kautto P (2014). Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa. Helsinki: Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 125.

Smismans, S (2015). Policy Evaluation in the EU. The Challenges of Linking Ex Ante and Ex Post Appraisal. EJRR 1/2015, 6-26.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2016). Säädösvaikutusten arviointi ihmisiin kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö julkaisuja 2/2016.

Stepanoff, M (2016) BAT-päätelmien sitovuus uuden ympäristönsuojelulain mukaisesti. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IX (2016), 289–327. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos.

Stern, N (2007). The Economics of Climate Change: The Stern Review. Cambridge: Cambridge University Press.

Sunstein, C. R (2002). Risk and Reason: Safety, Law and the Environment. Cambridge: Cambridge University Press.

Sunstein, C (2013). Simpler. The Future of Government. Simon & Schuster.

Sunstein, C (2015). Financial Regulation and Cost-Benefit Analysis. Law Journal Forum 22, 124 Yale L.J. F. 263. Saatavissa osoitteessa: <https://www.yalelawjournal.org/forum/financial-regulation-and-cost-benefit-analysis>

Sunstein, C (2017). Cost-benefit analysis and arbitrariness review. Harvard Environmental Law Review, 41 (1), 1–41.

Suoheimo, P (2015). Energiantuotannon raportoinnit. Helsinki: Suomen ympäristökeskuksen raportteja 36/2015.

Suomen yrittäjät (2015). 10 askelta parempaan sääntelyyn. Suomen Yrittäjien sääntelypoliittinen kannanotto. Helsinki: Suomen Yrittäjät ry. Saatavissa osoitteessa: https://www.yrittajat.fi/sites/default/files/migrated_documents/sy_10askelta_parempaan_saantelyyn_2015.pdf

Säädösten sujuvoittamisen kärkihanke (2018). Kooste vuoden 2016 tuloksista. Saatavissa osoitteessa: <http://www.norminpurku.fi/wp-content/uploads/2017/03/Kooste-vuoden-2016-tuloksista.pdf>

Tala, J (2005). Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki: Edita.

Tala, J (2013). Lagstiftningsvärlden förändras – regelverket fortsätter att växa. Nordisk Administrativt tidskrift 2/2013, 97–108.

Tala, J (2016). Laki ei ole ilmaishyödyke - Sääntelyn kustannusten ja niiden hillitsemisen tarkastelua. Lakimies, 1/2016, 3–25.

Tala, J (2017). One in, one out-mekanismi – uusi keino hillitä sääntelykustannusten kasvua. VNK:n Teashanke: Sääntelytaakan arviointi ja vähentäminen. Keskustelupaperi syyskuu 2017. (vielä julkaisematon artikkeli)

Tarasti, L, Rönn, R, Pantsar, M, Kuusiniemi, K & Kähö, T (2015). Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen. Arviointi toteuttamisvaihtoehdoista. Maaliskuu 2015. Saatavilla osoitteesta: [http://www.ym.fi/fi-FI/Tarastin_ryhma_19_ehdotusta_ymparistomen\(32942\)](http://www.ym.fi/fi-FI/Tarastin_ryhma_19_ehdotusta_ymparistomen(32942))

Toikkanen, T (2010). Henkilökohtainen apu ja vammaisen henkilön oikeusturva. Teoksessa Pajukoski, M. (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Tuomainen, J (2010). Pakollisen ympäristövahinkovakuutuksen tulevaisuus Suomessa Ruotsin lakikautettua omansa. Ympäristöjuridiikka, 4/2010, 40–50.

Tuomainen, J (2011). Pakollisen ympäristövakuutusjärjestelmän kehittäminen – välitilinpäätös ja vaihtoehtoiset polut tulevaisuuteen. Helsinki: Suomen ympäristökeskuksen raportteja 21/2011.

Tiessen, D. F, Ley, S, Mehlin, S & Wegrich, K (2013). Quantifying the benefits of regulatory proposals. Berlin: Prognos.

Turnpenny, Jordan, Adelle, Bartke, Bournaris, Kautto, Kuittinen, Larsen, Moulogianni, Saarela & Weiland (2015). The selection and use of policy formulation tools in the venue of policy appraisal: patterns and motivations. Teoksessa Jordan, & Turnpenny, (toim.): The Tools of Policy Formulation: Actors, Capacities, Venues and Effects. New Horizons in Public Policy Series. Cheltenham: Edward Elgar, 2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2012). Selvitys yritysten hallinnollisen taakan kehityksestä. Loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön raportteja 15/2012. Saatavissa osoitteessa: <http://tem.fi/documents/1410877/2395713/Selvitys-yritysten-hallinnollisen-taakan-kehityksest%C3%A4.pdf/b818c75e-7738-4c45-92c3-15fec4018981>

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017a). Yksi yhdestä –kokeiluhankkeen loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 45/2017. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017b). Työaikalainsäädäntöä selvittävän työryhmän mietintö. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 32/2017 Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Törnwall, L (2010). Oikeusavun palvelut ja asiakkaan oikeusturva. Teoksessa Pajukoski, M. (toim.) Pääseekö asiakas oikeuksiinsa? Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti III. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

UK (2015). Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials. London: Department of Business, Innovation and Skills.

UK (2017). Regulatory Impact Assessment Template for Government Policies. London: Department for Business, Energy & Industrial Strategy.

Uusikylä, P, Ahonen, P & Takanen, A (2015). EU-vaikutusten arviointimallin tehostaminen. VNK:n julkaisu 3/2015.

Valliluoto, S (2014). Vapaaehtoistoiminnan mahdollisuuksista ja esteistä. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 4/2014. Saatavissa osoitteessa: http://www.kansalaisareena.fi/Vapaaehtoistoiminnan_mahdollisuuksista_ja_esteista.pdf

Valtioneuvoston kanslia (2015). Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Saatavissa osoitteessa: http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82

Valtiovarainministeriö (2015). Vapaaehtoistyö, talkootyö, naapuriapu – kaikki käy. Vapaaehtoistoiminnan koordinaatiota ja toimintaedellytysten kehittämistä selvittävän työryhmän loppuraportti. Valtiovarainministeriön raportti 39/2015. Saatavissa osoitteessa: <http://vm.fi/dms-portlet/document/0/390282>

Valve, H & Kauppila, J (2008). Enacting Closure in the Environmental Control of Genetically Modified Organisms, Journal of Environmental Law, 20 (3), 339–362.

van Wee, B & Roeser, S (2011). Ethical theories and the cost-benefit-based Ex Ante evaluation of transport policies and plans. Transport Reviews, 33 (6), 743–760.

Vuorela, M, Keinänen, A & Lehtoviita, J (2015). Kyllä kansa tietää! Argumentaatioanalyysi kansalaisten ja järjestöjen ehdotuksista sääntelyn vähentämiseksi. Oikeus 3/2015.

Warsta, M & Ekroos, A (2006). Mielipiteitä valitusoikeudesta kaava- ja rakennuslupa-asioissa. Helsinki: Ympäristöministeriön raportteja 19/2006.

Warsta, M (2008). Ympäristölupajärjestelmä ja yhdenvertaisuus -toiminnanharjoittajien tasapuolisesta kohtelusta. Ympäristöjuridiikka, 1/2008, 7–57.

Warsta, M (2016). Sähköinen asiointi yhden luukun mallissa. Taustaselvitys. Ympäristöllisten lupamenettelyjen yhden luukun palveluiden toteuttamisvaihtoehdot -hanke. 20.6.2016.

Wegner, G & Pascual, U (2011). Cost-benefit analysis in the context of ecosystem services for human well-being: A multi-disciplinary critiques. Global Environmental Change 21.

Wegrich, K (2009). The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion. Centre for analysis of risk and regulation. Discussion paper n:o 52. March 2009.

WHICH? (2015). Make Complaints Count. Saatavissa osoitteessa: <http://www.staticwhich.co.uk/documents/pdf/make-complaints-count-report---march-2015-397971.pdf>

Ylioppilaslehti (2016). Pääkirjoitus: Norminpurku ei tarkoita mitään. Saatavissa osoitteessa: <http://ylioppilaslehti.fi/2016/10/paakirjoitus-norminpurku-ei-tarkoita-mitaan/>

YLE (2017). "Ihmeellisiä verukkeita ja älyvapaita päätöksiä" – lääkäriissä ja Kelassa kaltoin kohdeltuja varten perustetulla neuvontapalvelulla valtava kysyntä. Saatavissa osoitteessa: <https://yle.fi/uutiset/3-9647680>

Ylönen, M (2017). Mikä tulee mitatuksi, tulee myös tehdyksi? Konsulttidemokratia ja yritysten sääntelyn purkamisen kyseenalaiset laskelmat. Teoksessa Eskelinen, T., Harjunen, H., Hirvonen, H., Jokinen, E. Tehostamistalous. SoPhi, Jyväskylän yliopisto.

Ympäristöministeriö (2010). Kotieläintalouden ympäristönsuojeluohje. Helsinki: Ympäristöhallinnon ohjeita 1/2010.





VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINTA

tietokayttoon.fi

ISBN 978-952-287-531-0
ISSN 2342-6799